



**Maria Alcina de Melo  
Teixeira Lima**

**A importância do controlo interno na gestão de um  
Agrupamento Escolar**





**Maria Alcina de Melo Teixeira Lima**   **A importância do controlo interno na gestão de um Agrupamento Escolar**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Administração Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor João Francisco Carvalho de Sousa, Professor Adjunto do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro



## **Dedicatória**

Dedico este trabalho ao meu querido marido, aos meus adorados filhos, à minha princesa, às minhas princesinhas e a todos os amigos, em especial à Ana Paula, pelo incansável apoio dado.

Ao meu pai, que infelizmente já não se encontra entre nós. Ele, que sempre esteve presente mostrando-me a luz quando a minha visão se desvanecia, dando-me força para lutar por este objetivo com toda a garra e determinação, onde quer que esteja, um especial agradecimento e a homenagem da “professora”.



## **o júri**

### **Presidente**

Professora Doutora Augusta da Conceição Santos Ferreira,  
Professora Adjunta, Universidade de Aveiro

### **Arguente**

Professora Doutora Alexandra Cristina Pinheiro Carvalho,  
Professora Adjunta, Instituto Politécnico de Leiria – Escola Superior de  
Tecnologia e Gestão

### **Orientador**

Professor Doutor João Francisco Carvalho de Sousa,  
Professor Adjunto, Universidade de Aveiro





## **Agradecimentos**

A realização desta dissertação apenas foi possível com o apoio e motivação incondicional de algumas pessoas, sem as quais este projeto não seria possível executar. Assim, uma enorme gratidão:

À minha família por todo o apoio disponibilizado;

Ao Dr. João Francisco Carvalho de Sousa pela colaboração prestada na orientação e conselhos dados para a realização deste trabalho;

Ao Dr. Francisco Vitorino e a todas as funcionárias dos Serviços Administrativos do Agrupamento de Escolas Águeda Sul que me ajudaram a fazer deste trabalho uma realidade;

A todos os amigos, a quem retirei bastante tempo, mas que sempre mostraram absoluta compreensão e cooperação para o sucesso desta dissertação



**Palavras-chave**

Autonomia Administrativa; Controlo Interno; Sistema de Controlo Interno; Eficiência; Eficácia; Confiabilidade da Informação; Cumprimento das Leis.

**Resumo**

Elaborado no âmbito do Mestrado em Contabilidade e Administração Pública, o propósito da presente dissertação consiste no registo dos processos e procedimentos adotados na gestão financeira do Agrupamento de Escolas Águeda Sul.

Um Agrupamento de Escolas agrega escolas do mesmo concelho, embora com enorme dispersão geográfica, sendo que o órgão de gestão está centralizado numa escola sede. O crescimento no tamanho e na complexidade da gestão torna-se um problema na defesa contra os riscos e ameaças para a realização dos objetivos de eficiência e eficácia operacional, a confiabilidade das informações para a tomada de decisões e o cumprimento das leis e regulamentos.

Na realização deste trabalho, procuramos inicialmente tomar conhecimento da complexidade da gestão escolar antes e após a criação dos Agrupamentos de Escolas e da importância do controlo interno na eficiente administração dos escassos recursos dos serviços públicos.

Para alcançar os objetivos pretendidos, recorreu-se a diversas fontes, tais como pesquisas bibliográficas, recolha de informação legal e regulamentar sobre o funcionamento e organização da entidade e outra informação administrativa e contabilística.

Posteriormente foi efetuada um estudo, junto dos Serviços Administrativos do Agrupamento de Escolas Águeda Sul, no intuito de saber quais os processos e procedimentos adotados na gestão financeira do Agrupamento, por forma a detetar os pontos fortes e os pontos fracos do seu funcionamento, propondo um conjunto de recomendações destinadas à sua melhoria.

A partir da informação reunida, foi possível avaliar os pontos fracos existentes no sistema de controlo interno do AEAS, propondo melhorias de forma a melhorar a eficiência e a eficácia da gestão. Este estudo desenvolvido poderá ser utilizado como uma ferramenta de elevado valor dado ser uma fonte de informação dos processos e procedimentos a adotar na realização das tarefas do quotidiano.



**Keywords**

Administrative Autonomy; Internal Control; Internal Control System; Efficiency; Effectiveness; Reliability of Information; Law Compliance.

**Abstract**

Elaborated under the master's degree in Accountancy and Public Administration, the purpose of this dissertation is on the register of processes and procedures adopted in the financial management of the South of Schools Agueda Group.

A Schools Group aggregates schools from the same county, albeit with huge geographical dispersion, and has its management team centralized in a headquarters school. The growth in size and complexity management becomes a problem in defending against the risks and threats to achieving the goals of operational efficiency and effectiveness, the reliability of information for decision-making and compliance with laws and regulations.

In this work, we sought to acknowledge the complexity of school management before and after the creation of school groups and the importance of internal control in the efficient management of scarce resources of public services.

To achieve the desired goals, various sources were used, such as literature searches, collection of regulatory and legal information on the organization and functioning of the entity and other administrative and accounting information

Subsequently, a study was conducted, with the Administrative Services of the South Agueda Schools Group, in order to know what processes and procedures adopted in the financial management of the grouping in order to detect the strengths and weaknesses of your operation, proposing a set of recommendations for its improvement.

From the gathered information, it was possible to evaluate the existing weaknesses in the internal control system of the AEAS, proposing improvements to improve efficiency and management effectiveness. This study developed can be used as a tool of high value because it is a source of information processes and procedures to adopt in performing everyday tasks.



## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| Índice Figuras .....   | 6  |
| Índice Gráficos .....  | 8  |
| Índice Quadros.....  | 10 |
| Abreviaturas.....  | 12 |
| Introdução .....   | 14 |
| Parte I. Enquadramento teórico .....                                   | 16 |
| Capítulo I. A Evolução da Gestão Escolar .....                         | 16 |
| 1. A gestão escolar antes da criação dos Agrupamentos de Escolas ..... | 16 |
| 1.1 Ascensão e queda da “Autonomia dos Liceus” .....                   | 16 |
| 1.2 A gestão escolar e o “Estado Novo” .....                           | 18 |
| 1.3 A gestão escolar nos pós 25 de abril.....                          | 20 |
| 1.4 Uma Nova Estrutura de Gestão nas Escolas no pós 25 de abril .....  | 22 |
| 1.5 Descentralização e participação na gestão escolar .....            | 26 |
| 1.6 A Autonomia Escolar .....  | 28 |
| 1.7 As Escolas Básicas Integradas .....                                | 30 |
| 1.8 Novo Regime de Administração das Escolas .....                     | 31 |
| 1.9 A Territorialização das Políticas Educativas .....                 | 35 |
| 2. A Criação de Agrupamentos de Escolas.....                           | 36 |
| 2.1 O desenvolvimento do processo .....                                | 36 |
| 2.2 Novo impulso para a constituição de Agrupamentos de Escolas .....  | 41 |
| 2.3 Ordenamento da Rede Educativa.....                                 | 45 |
| 2.4 Agregação de Agrupamentos de Escolas e Escolas Não Agrupadas.....  | 46 |
| 2.5 Consolidação da reorganização da Rede Escolar .....                | 51 |
| 2.6 O Processo de Agregações e a Estrutura Escolar .....               | 52 |

|  |    |
|--|----|
| Capítulo II. A importância do Controlo Interno .....                                 | 58 |
| 1. Enquadramento teórico do Controlo Interno .....                                   | 58 |
| 1.2 Tipos de Controlo Interno.....   | 61 |
| 1.3 Controlo Interno e Sistema de Controlo Interno.....                              | 61 |
| 2. O Sistema de Controlo Interno .....   | 62 |
| 2.1 Objetivos do Controlo Interno .....  | 67 |
| 2.2 Tipos de controlos.....  | 69 |
| 2.3 As funções e as responsabilidades do pessoal no sistema de controlo interno..... | 70 |
| 2.4 Os objetivos e os componentes do sistema de controlo interno .....               | 71 |
| 2.5 A estrutura de controlo interno e a gestão de risco.....                         | 72 |
| 3. O Controlo Interno nas Organizações Públicas .....                                | 75 |
| 3.1 Controlo Interno à Execução Orçamental.....                                      | 76 |
| 3.1.1 Os princípios orçamentais.....   | 77 |
| 3.1.2 Controlo da Despesa e da Receita .....   | 78 |
| 3.2 Controlo Interno ao Sistema Informático .....                                    | 79 |
| 3.3 Controlo Interno às Disponibilidades .....                                       | 80 |
| 3.4 Controlo Interno a Terceiros.....  | 82 |
| 3.4.1 Reconciliações nas contas de Clientes e Fornecedores .....                     | 82 |
| 3.4.2 Reconciliações nas contas de Devedores e Credores .....                        | 82 |
| 3.4.3 Reconciliações nas contas de Estado e Outros Entes Públicos.....               | 83 |
| 3.5 Controlo Interno das Existências .....   | 83 |
| 3.6 Controlo Interno das Compras.....  | 84 |
| 3.7 Controlo Interno das Vendas .....  | 85 |
| 3.8 Controlo Interno do Imobilizado .....  | 86 |
| 3.9 Controlo Interno das Remunerações.....   | 87 |



|   |     |
|---|-----|
| Parte II. A importância do controlo interno na gestão do Agrupamento de Escolas de Águeda Sul (AEAS) – Estudo de caso ..... | 90  |
| Capítulo I. Identificação e detalhe do objeto do estudo .....   | 90  |
| 1. Caracterização do Concelho da Sede do Agrupamento.....   | 91  |
| 2. Caracterização do Agrupamento de Escolas Águeda Sul (AEAS).....  | 93  |
| ▪ Caracterização da população escolar discente .....  | 94  |
| ▪ Caracterização do corpo docente e não docente .....   | 95  |
| ▪ Órgãos de Gestão e Administração.....   | 96  |
| ▪ Serviços de Administração Escolar .....   | 97  |
| 3. Caracterização e objetivos do Estudo .....   | 98  |
| 4. Metodologia usada no Estudo.....   | 99  |
| 4.1 Estudo de Caso .....  | 99  |
| 4.2 Recolha de Dados .....  | 100 |
| 4.3 Cronograma das atividades.....  | 101 |
| 5. Estudo de Caso: Análise dos Controlos Instalados no AEAS .....   | 102 |
| 5.1 Setor de Recursos Humanos .....   | 103 |
| 5.1.1 Registo de Assiduidade do pessoal docente e não docente .....   | 103 |
| 5.1.2 Processamento de Remunerações .....   | 104 |
| 5.2 Setor de Tesouraria .....   | 108 |
| 5.2.1 Recebimento de taxas, multas, prestações de serviços e outras operações .....   | 108 |
| 5.2.2 Pagamentos diversos.....  | 109 |
| 5.3 Setor de Económico, Compras e Contabilidade .....   | 110 |
| 5.3.1 Aquisição de bens e serviços .....  | 110 |
| 5.4 Setor de Imobilizado - Aquisição e registo de imobilizado.....  | 113 |
| 5.5.1 Serviços Administrativos (Coordenadora Técnica) - Reconciliações .....  | 114 |
| 6. Análise crítica dos controlos instalados.....  | 115 |

|  |     |
|--|-----|
| 6.1 Setor de Recursos Humanos .....  | 115 |
| ▪ Registo de Assiduidade do pessoal docente e não docente.....                 | 115 |
| ▪ Processamento de Remunerações .....  | 116 |
| 6.2 Setor de Tesouraria .....  | 117 |
| ▪ Recebimento de taxas, multas, prestações de serviços e outras operações..... | 117 |
| ▪ Pagamentos diversos.....   | 118 |
| 6.3 Setor de Económico, Compras e Contabilidade .....                          | 119 |
| ▪ Aquisição de bens e serviços .....   | 119 |
| 6.4 Setor de Imobilizado.....  | 120 |
| 6.5 Serviços Administrativos (Coordenadora Técnica).....                       | 121 |
| Conclusão .....  | 122 |
| Limitações do estudo e recomendações para trabalhos futuros.....               | 124 |
| Bibliografia.....  | 126 |
| Webgrafia .....  | 132 |



## ÍNDICE FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| FIGURA 1 - ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM 1914.....                            | 17  |
| FIGURA 2 - ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM 1936.....                            | 19  |
| FIGURA 3 - ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM 1947 .....                           | 19  |
| FIGURA 4 – ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM 1974 .....                           | 23  |
| FIGURA 5 - ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM 1976.....                            | 25  |
| FIGURA 6 – ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM 1980 .....                           | 28  |
| FIGURA 7 - ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM 1998.....                            | 41  |
| FIGURA 8 - CONTROLOS INTERNO PREVENTIVOS.....                               | 60  |
| FIGURA 9 - CONTROLOS INTERNO DETETIVOS.....                                 | 60  |
| FIGURA 10 – COMPONENTES DO CONTROLO INTERNO.....                            | 64  |
| FIGURA 11 - MODELO DE CONFORMAÇÃO COM AUDITORIAS E CÓDIGOS DE BOAS PRÁTICAS | 70  |
| FIGURA 12 - MODELO COSO .....   | 72  |
| FIGURA 13 – ORGANOGRAMA DO AEAS .....                                       | 96  |
| FIGURA 14 – ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO AEAS .....                          | 97  |
| FIGURA 15 –ORGANOGRAMA DOS SETORES OBJETO DE ESTUDO.....                    | 102 |



## ÍNDICE GRÁFICOS

|  |    |
|--|----|
| GRÁFICO 1 - AGREGAÇÃO DE AGRUPAMENTOS POR DATA .....   | 53 |
| GRÁFICO 2 - ÍNDICES DE POPULAÇÃO ESCOLAR POR TIPO DE ENSINO (1990/1991=100) .....  | 54 |
| GRÁFICO 3 - ÍNDICES DE POPULAÇÃO ESCOLAR SEGUNDO A NATUREZA INSTITUCIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO (1990/91=100) ..... | 55 |



## ÍNDICE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| QUADRO 1 - NÚMERO E ESTRUTURA ETÁRIA DO PESSOAL DOCENTE E NÃO DOCENTE..... | 95  |
| QUADRO 2 - CONTROLO DA ASSIDUIDADE .....                                   | 104 |
| QUADRO 3 – PROCESSAMENTO DE REMUNERAÇÕES .....                             | 107 |
| QUADRO 4 – RECEBIMENTO DE TAXAS, MULTAS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS .....      | 109 |
| QUADRO 5 – PAGAMENTOS DIVERSOS .....                                       | 110 |
| QUADRO 6 – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS .....                              | 113 |





## **ABREVIATURAS**

ADSE - Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública

AE – Agrupamento de Escolas

AEAS – Agrupamento de Escolas Águeda Sul

CA - Conselho Administrativo

CGA – Caixa Geral de Aposentações

CGD – Caixa Geral de Depósitos

CI – Controlo Interno

CIBE – Cadastro e Inventário dos Bens do Estado

GPV – Gestão de Pessoal e Vencimentos

IPL – Instituto Politécnico de Leiria

NIB – Número de Identificação Bancária

PIABS - Pedido Interno de Aquisição de Bens e Serviços

POCE – Plano Oficial de Contabilidade para a Educação

SCI – Sistema de controlo Interno



## INTRODUÇÃO

Um Agrupamento de Escolas agrega escolas do mesmo Concelho, embora com enorme dispersão geográfica, sendo que o órgão de gestão está centralizado numa escola sede.

O aumento das escolas a gerir e a consequente complexidade da gestão tornou-se um problema para os órgãos diretivos, preocupados com a defesa contra os riscos e ameaças para a realização dos objetivos de eficiência e eficácia operacional, a confiabilidade das informações para a tomada de decisões e o cumprimento das leis e dos regulamentos.

A perceção das vantagens que um manual de procedimentos de controlo acarreta na concretização dos objetivos de eficiência e eficácia no controlo da utilização dos escassos recursos disponíveis, foi o mote para a escolha do tema “A importância do controlo interno na gestão de um Agrupamento Escolar”.

Para a concretização do nosso objetivo de estudo efetuamos um estudo de caso no Agrupamento de Escolas Águeda Sul, onde, face ao limite temporal estabelecido para a realização do trabalho, a investigação se restringiu aos domínios da execução do controlo administrativo utilizado no Agrupamento, nomeadamente no controlo das disponibilidades, das remunerações, das receitas, das compras e do imobilizado. Pretendemos, assim, avaliar quais os processos e procedimentos adotados na gestão, detetar os pontos fortes e os pontos fracos, e propor recomendações destinadas à sua melhoria.

O presente estudo encontra-se estruturado em duas partes que se complementam. A primeira parte dividida em capítulos é efetuado um enquadramento teórico. No capítulo I – A evolução da gestão escolar, analisamos a complexidade da gestão escolar antes e após a criação dos Agrupamentos de Escolas. No capítulo II – Controlo Interno, efetuamos uma abordagem sobre a importância do controlo interno na eficiente administração dos recursos dos organismos públicos.

Na segunda parte deste trabalho, pretende-se essencialmente, esclarecer as opções metodológicas utilizadas no decorrer da investigação, bem como identificar as técnicas de recolha de dados e a escolha dos participantes.

De modo a responder ao problema levantado neste estudo, procuraremos articular o quadro teórico com o referencial metodológico. Neste sentido realizámos entrevistas aos

funcionários dos Serviços Administrativos do AEAS, sendo os dados obtidos analisados de forma articulada com o objetivo de validar/verificar o quadro teórico.

Toda a estratégia de investigação escolhida está intimamente ligada ao tipo de estudo que se deseja analisar e verificar, conjugando este com as conclusões que se irão produzir.

Esta metodologia pareceu-nos a mais adequada face ao estudo a realizar. Assim sendo, optamos por uma metodologia qualitativa, e dentro das várias áreas que esta apresenta escolhemos o estudo de caso, na perspetiva de que se insere no âmbito dos objetivos delineados, desde o início da investigação.

Por último, apresentamos uma análise crítica dos controlos instalados e a conclusão do trabalho, sendo apresentadas propostas de melhoria no sentido de corrigir as debilidades detetadas.

## **PARTE I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

### **CAPÍTULO I. A EVOLUÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR**

#### **1. A GESTÃO ESCOLAR ANTES DA CRIAÇÃO DOS AGRUPAMENTOS DE ESCOLAS**

##### **1.1 Ascensão e queda da “Autonomia dos Liceus”**

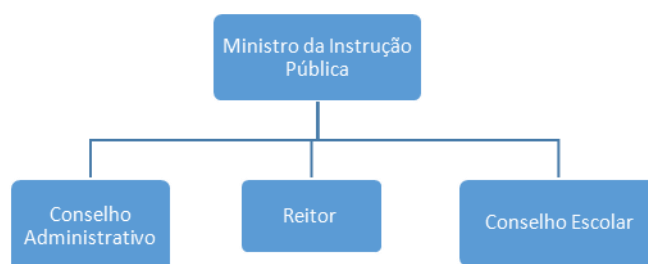
A autonomia administrativa dos liceus, conferida pela Lei de 29 de agosto de 1905, não obteve execução devido aos hábitos entranhados de centralização administrativa, prevalecendo os antigos processos de tutela, sem que os liceus tenham beneficiado da desejada autonomia que há muito lhes tinha sido concedida.

Numa lógica de política descentralizadora, em matéria de ensino, seguida pelo governo da República, o Decreto nº 471, de 6 de maio de 1914, regulamentou a capacidade de os liceus administrarem com relativa autonomia a dotação que anualmente lhes era consignada. No entender do legislador, ninguém melhor do que os professores conhece as exigências e as deficiências dos estabelecimentos de ensino, e a ninguém se deve supor maior competência para administrar a dotação que o Estado lhes concede. A entrega da administração dos liceus aos professores tenderia a interessá-los pelo seu desenvolvimento, que seria em grande parte a sua obra, e até a prendê-los por laços afetivos ao seu liceu, que seria verdadeiramente a sua casa. (Barroso, 2004)

Do ponto de vista da organização administrativa, a inovação deste diploma consiste na criação e regulamentação do conselho administrativo, constituído pelo Reitor e por dois professores eleitos pelo Conselho Escolar. A presidência do conselho administrativo competiria ao Reitor, servindo-lhe de secretário, sem voto, o secretário do liceu.

Entre as várias normas de funcionamento que são definidas, destacam-se as que consagram o envolvimento dos diversos órgãos do liceu na elaboração do orçamento, as que permitem a transferência de verbas entre as diversas rubricas, bem como a possibilidade de, excecionalmente, ser requisitada uma importância maior do que o duodécimo, para fazer

face a determinadas despesas (em função de proposta fundamentada e despacho ministerial).



**FIGURA 1- ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM 1914**

Fonte: Elaboração própria

Os resultados positivos alcançados com o citado diploma fizeram com que o governo de Sidónio Pais, a seguir ao golpe de 5 de dezembro de 1917, confirmasse e alargasse essa “autonomia administrativa” com a publicação do Decreto nº 3695, de 24 de dezembro de 1917. Este diploma permitia a antecipação de duodécimos para fazer face a despesas mais avultadas (até três), e transferia para os liceus a propriedade e posse dos edifícios em que funcionavam, quando próprios, permitindo-lhes ainda o direito de receber doações e legados (Barroso, 2004).

Em 1928, o Decreto nº 15942, de 11 de setembro, centraliza a construção e as grandes reparações dos edifícios onde funcionam os estabelecimentos de ensino liceal numa Junta Administrativa, que iria administrar um empréstimo contraído para o efeito. O Decreto nº 15947, de 12 de setembro, complementa a disposição anterior ao determinar que os liceus só podiam executar “*pequenas reparações de edifícios e melhoramentos das condições higiénicas e pedagógicas*”. (Decreto nº 15942, art.º 4º)

O citado diploma define alterações à constituição e ao funcionamento dos Conselhos Administrativos, que passariam a ser constituídos pelo reitor, por um professor eleito pelo conselho escolar e pelo secretário do liceu, que seria também o secretário do Conselho Administrativo.

O Decreto nº 20741, de 18 de dezembro de 1931, vem consagrar e ampliar as decisões já tomadas no domínio da autonomia administrativa. Nesse sentido, os liceus deixam de contar com a receita das propinas, devendo a realização de despesas superiores a 500\$00

ser autorizadas previamente, sendo os saldos das contas devolvidos ao Estado no final do ano económico. (Barroso, 2004)

## **1.2 A gestão escolar e o “Estado Novo”**

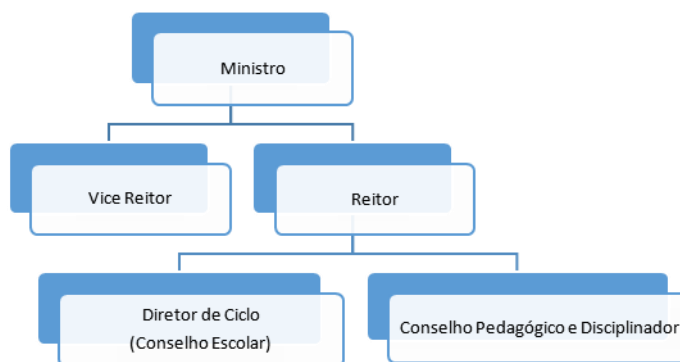
Entre 1926 e 1974, o regime político é identificado como autoritário, centralista e fechado, e a escola é usada como instrumento de controlo e transmissão dos ideais defendidos: Deus, Pátria e Família.

A conceção que se tinha da sociedade era muito limitadora, ou seja, a estrutura hierárquica era considerada imutável e tinha por base uma visão dicotómica da sociedade: classe governante/classe governada; elite/massa. Esta conceção da sociedade fez com que Salazar tivesse usado a escola como meio para veicular os seus ideais. Neste sentido, a educação/escola foi usada em função dos ideais que o regime queria transmitir.

Um dos fatores que influenciou a escola durante o Estado Novo foi a evolução do sistema da administração pública, e em particular da administração escolar, visto que era o poder central que tomava todas as decisões e fazia todas as escolhas sobre as linhas orientadoras de atuação. Por esta razão, não existiam estruturas democráticas e participativas, e uma das características do modelo foi o forte controlo político e administrativo por parte do Estado. (Barroso, 2004)

O Decreto-Lei nº 27084, de 14 de outubro de 1936, implementou toda a organização do ensino e estabeleceu que cada liceu teria um Reitor – por delegação do Ministro, e um Vice-Reitor - nomeado de entre os diretores de ciclo, nomeados pelo Ministro. Num nível intermédio, existia um diretor de ciclo, também ele nomeado pelo Ministro, mas partindo de uma proposta do Reitor. Existia ainda, um conselho pedagógico e disciplinador, constituído pelo Reitor, pelo Vice-Reitor e pelo Diretor do Ciclo, e que avaliava o progresso dos alunos.



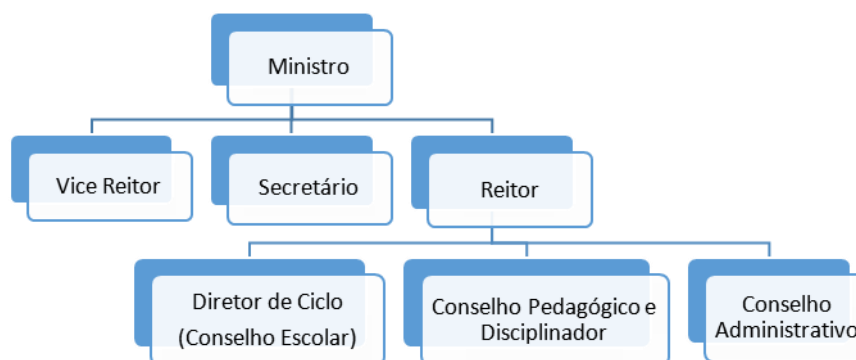


**FIGURA 2 - ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM 1936**

Fonte: Elaboração própria

O Reitor assume-se como o elo de ligação entre a estrutura política, a administração central e a estrutura administrativa e de gestão na vivência diária das escolas.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 36508, de 17 de setembro de 1947, foi feita uma reforma, principalmente nas estruturas das escolas. Este diploma legal definiu as competências do Reitor e do Vice-Reitor, introduziu um Secretário, também ele nomeado pelo Ministro, e criou o Conselho Administrativo com o objetivo de gerir o orçamento, sendo este órgão constituído pelo Vice-Reitor, pelo Diretor de Ciclo e pelo Secretário. Assiste a todas as reuniões do Conselho Administrativo, o Chefe da Secretaria sem direito a voto. Esta estrutura administrativa manteve-se durante muitos anos e serviu de modelo para os outros níveis de escolaridade.



**FIGURA 3 - ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM 1947**

Fonte: Elaboração própria

Ao nível das estruturas administrativas dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário, bem como das escolas do magistério primário, são introduzidas algumas

alterações através do Decreto-Lei n.º 513/73, de 10 de outubro, no qual se atribui “*autonomia administrativa, sem prejuízo das disposições gerais sobre a contabilidade pública e da superintendência a exercer pela Direção Geral da Administração Escolar*” (art.º 1.º). Este diploma legal refere que “*os órgãos de direção administrativa dos estabelecimentos são o Diretor ou o Reitor e o Conselho Administrativo*” (art.º 2.º), sendo este constituído por um presidente - o Diretor ou o Reitor - e dois vogais, sendo que um dos vogais seria um professor do quadro, designado pelo Diretor Geral da Administração Escolar, após ouvido o Diretor ou o Reitor, e o outro, o Chefe de Secretaria que exerceria também as funções de Secretário do Conselho Administrativo.

A autonomia nos estabelecimentos de ensino, tal como prevista na Lei, resulta de uma relação vertical direta Ministério da Educação – Escolas. Esta autonomia administrativa decretada reflete um modelo de administração concentrado, no qual a decisão, a coordenação, a avaliação e a informação, são da responsabilidade da tutela. A verdadeira autonomia das escolas será alcançada com a redução das competências do Ministério da Educação, e este será um passo importante para a desconcentração e, posteriormente, para a descentralização da administração. (Silva, 2010)

### **1.3 A gestão escolar nos pós 25 de abril**

Na sequência da revolução de 25 de abril de 1974, nas escolas secundárias desencadeou-se um movimento de participação docente e discente, que promoveu um processo de conquista de poder e de autonomia face à Administração Central. Assistiu-se à procura de novos modelos de gestão e de um novo ordenamento democrático e participativo para a organização escolar, com destaque para as concessões autogestionárias. Assim, fruto da contestação social, verificou-se uma mudança/deslocação do poder nas instituições dos órgãos centrais e hierarquicamente superiores para as escolas, e dos Reitores e Diretores para os professores e para os alunos. Esta gestão é um pouco o reflexo da própria agitação social que se vivia no país.

Os professores, detentores de um novo poder, tentaram introduzir o modelo de autogestão nas escolas baseado numa democracia direta nos domínios da administração e da gestão escolar. Deste modo, o modelo de gestão autocrático e de direção não democrática teve

como sucessor um modelo da autogestão, que cortou de várias formas com o centralismo do Ministério da Educação e deu alguma autonomia às escolas, que, por sua vez, puseram em prática algumas formas de democracia. Porém, a autogestão durou pouco tempo, uma vez que tinha como suporte a instabilidade revolucionária. Houve no entanto um corte com o modelo anterior, e os Reitores e Vice-Reitores foram afastados em assembleias e substituídos por «Comissões de Gestão». (Barroso, 2004)

A 27 de maio de 1974 é publicado o Decreto-Lei n.º 221, tendo o seu surgimento ocorrido porque era necessário e urgente, de acordo com o disposto do seu preâmbulo, “*apoiar as iniciativas democráticas conducentes à implementação de órgãos de gestão verdadeiramente representativos de toda a comunidade escolar*”. Este foi o embrião de todo o processo de gestão das instituições escolares, uma vez que reconhece e legaliza os órgãos de gestão já em funcionamento nas escolas.

O citado diploma dá cobertura legal e regulamenta o funcionamento das Comissões de Gestão, as quais são entretanto substituídas por um Conselho Diretivo, constituído por representantes do pessoal docente e não docente, assim como dos alunos (nas escolas secundárias).

Numa tentativa de não perder o controlo das escolas, o Estado criou legislação através da qual tentou legalizar e uniformizar as situações surgidas ao nível da administração e gestão escolar, sendo que a grande preocupação da Administração Central foi sempre a de nunca perder o controlo da administração sobre as escolas.

Este modelo surgiu espontaneamente com a revolução e foi sendo integrado no sistema. Contudo, em alguns casos, a formação de Comissões de Gestão não ocorreu em todas as escolas, pois em algumas os Reitores mantiveram as suas funções. Não foi desenvolvido um projeto consistente que fosse implementado e se generalizasse a todo o sistema, pelo que a vida nas escolas começou a complicar-se devido à falta de uma política orientadora coerente, global e consistente. Dar normalidade à vida das escolas passou a ser um objetivo político urgente. (Afonso, 2006)

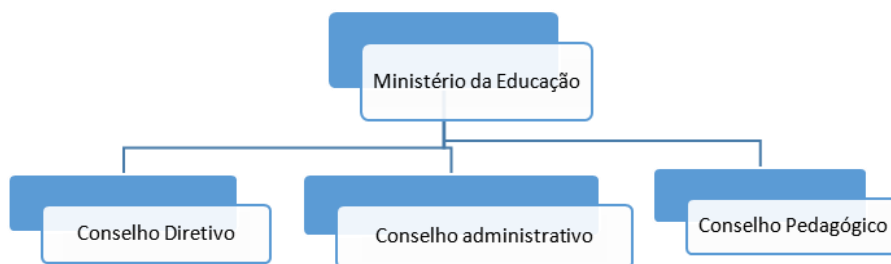
#### 1.4 Uma Nova Estrutura de Gestão nas Escolas no pós 25 de abril

A Administração Central aprova, a 21 de dezembro, o Decreto-Lei n.º 735-A/74, numa tentativa de recuperar, ainda que parcialmente, o poder sobre as escolas. A preocupação está bem patente no documento, onde se prevê no seu art.º 31, que “*os estabelecimentos oficiais do ensino preparatório e secundário continuarão sujeitos à superintendência dos competentes órgãos e serviços centrais do Ministério da Educação e Cultura*”.

O citado diploma estabelece uma nova estrutura de gestão escolar e cria três órgãos colegiais: o Conselho Diretivo, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo. No entanto, as suas funções e competências continuam a ser idênticas às que vigoravam no regime anterior à revolução. Em termos legais opta-se por uma democracia representativa, sendo regulamentados, pormenorizadamente, os processos eleitorais.

Sobre a composição destes órgãos, verifica-se que o Conselho Diretivo, nas escolas com níveis de ensino mais avançados (secundário), continha igual número de representantes eleitos pelos alunos e pelos professores (quatro de cada). Relativamente ao Conselho Pedagógico, era integrado por alunos e professores, estando estes últimos em maior número. Quanto ao Conselho Administrativo, era constituído por um Presidente (também ele Presidente dos dois outros órgãos), um outro membro do Conselho Diretivo e o Chefe da Secretaria, ou quem exercesse essas funções.

De referir que aos Conselhos Diretivos competia o regular funcionamento das escolas de acordo com os regulamentos estabelecidos pelo Ministério da Educação, mantendo as mesmas funções que os antigos Reitores/Diretores, enquanto o Conselho Pedagógico manteve as mesmas funções que os Conselhos de Escola. Este diploma legal repõe o dever do Conselho Diretivo informar sobre os conteúdos e pareceres das assembleias consultivas e as razões da sua realização, ou não, de acordo com o estipulado no seu artigo 32º.



**FIGURA 4 – ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM 1974**

Fonte: Elaboração própria

Apesar de os Reitores/Diretores terem sido afastados e substituídos, o facto é que as normas e os regulamentos sobre a organização e administração das escolas, as regras e a disciplina, eram sustentados em decretos anteriores à revolução.

Só a partir do ano letivo de 1976/1977, com a estabilização política e a promulgação da Constituição da República, é que se estabelece o modelo político de democracia representativa e a ideia da participação, podendo ler-se no seu art.º. 73.º que compete ao Estado promover:

*“A democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva.”*

Esta participação democrática é um grande passo para a autonomia das escolas, pelo aprofundar na forma de viver em democracia atribuindo maior nível de responsabilidade entre quem administra e quem é administrado, e porque é uma forma tradicional de modernização administrativa. (Silva, 2010)

Por sua vez, o art.º 237 da Constituição da República faz referência à descentralização administrativa como garante para o exercício do poder democrático. A escola passa, como princípio legalmente estabelecido, a estar mais aberta à comunidade, sobressaindo, com acrescido realce, a importância da participação da sociedade civil e de todos os

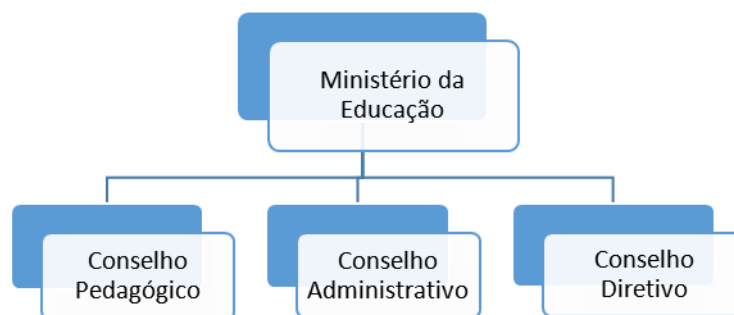
interessados na gestão da administração pública, de forma a aproximar os serviços dos cidadãos.

Só em 1976, após a estabilização política, é que foi possível implementar o Decreto-Lei n.º 735-A/74, e aplicar um novo, o Decreto-Lei n.º 769-A/76. É com este último que se retorna à centralização concentrada e burocrática.

O Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, tinha como objetivo restabelecer a normalidade da vida escolar e disciplinar, a iniciativa dos professores e voltar a subordinar hierarquicamente a escola ao Ministério da Educação. Este diploma legal mantém como órgãos de topo o Conselho Diretivo, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo, cada um com funções e competências específicas. Relativamente a estes órgãos, definem-se as regras de constituição, os processos eleitorais e as competências específicas de cada um, estabelecendo-se uma divisão de funções entre os três órgãos.

Ao Presidente do Conselho Diretivo incumbem funções de presidir às reuniões do Conselho Diretivo, do Pedagógico e do Conselho Administrativo. É a autoridade hierárquica e disciplinar da escola e o responsável, perante o Ministério da Educação, pelo bom funcionamento da instituição, cabendo-lhe fazer cumprir os diplomas legais, resolver alguns assuntos da sua competência e comunicar os restantes aos serviços do Ministério, bem como facultar a colaboração necessária aos serviços inspetivos e pedagógicos. Com este diploma fica determinado que a gestão das escolas é da responsabilidade dos professores que são eleitos para o Conselho Diretivo.

Por sua vez, o Conselho Administrativo vê a sua estrutura e responsabilidade definidas com o presente diploma, sendo formado pelo Presidente ou pelo Vice-Presidente do Conselho Diretivo, pelo Secretário do Conselho Diretivo e pelo Chefe da Secretaria, aos quais cabem as funções de gestão financeira e orçamental, exercendo aquele, as funções de vice-presidente e este, as de secretário.



**FIGURA 5 - ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM 1976**

Fonte: Elaboração própria

Com a implementação deste diploma legal estabelece-se uma divisão de funções entre os três órgãos, cabendo ao Conselho Diretivo (órgão deliberativo e executivo) a responsabilidade do funcionamento e da gestão corrente das escolas, que não seja da competência do Conselho Pedagógico (órgão de orientação pedagógica) ou do Conselho Administrativo (órgão de gestão financeira e orçamental). Outra característica deste diploma é a concentração de diferentes funções na mesma pessoa, nomeadamente no Presidente do Conselho Diretivo, que é o presidente dos três órgãos de governo e preside a outros conselhos como o Conselho Consultivo e o Conselho dos Diretores de Turma.

Apesar de este modelo evidenciar a tentativa de alguma democraticidade, de facto, a estrutura administrativa continuou centralizada e dependente do Ministério da Educação. Este centralismo pode ser analisado a dois níveis: o da administração da educação face às escolas e o da administração escolar face à comunidade. Deste modo, como o sistema está demasiado centralizado e é muito rígido, mostra-se incapaz de se adaptar às realidades locais, não promovendo a inovação. Ocorre uma uniformização das escolas e das decisões, uma vez que estas são tomadas por entidades superiores, sem ter em conta as diferenças locais e as necessidades de cada escola, tornando as decisões impessoais.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, os Municípios veem as suas competências alargadas, sendo-lhes atribuída a responsabilidade de dar apoio a atividades complementares de ação educativa no ensino básico, designadamente na ação social escolar e na ocupação de tempos livres. Acresce a possibilidade de desenvolverem em parceria com as escolas projetos curriculares ou projetos de complemento curricular, ou até de proporem projetos educativos às escolas. Contudo, este acréscimo de competências por parte dos Municípios trouxe consigo algumas tensões, pois estes consideravam que não

recebiam a contrapartida financeira adequada. Neste período, o ensino primário sofre alterações, sendo publicados vários despachos que visavam assegurar a participação dos diversos membros da comunidade educativa através de eleições nos vários órgãos de gestão e de decisão.

### **1.5 Descentralização e participação na gestão escolar**

Com a promulgação da Constituição de 1976 foram estabelecidos novos princípios orientadores para a política educativa, pelo que a Lei n.º 5/73, de 25 de julho, se tornou desajustada, necessitando, por isso, de ser substituída. Neste contexto, a 14 de outubro de 1986, é publicada a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86). Esta lei deu especial destaque aos princípios de democraticidade e da participação, e embora estes já fizessem parte da gestão dos estabelecimentos desde 1974, alargou-os a todos os envolvidos no processo educativo, em particular aos pais e encarregados de educação.

A participação na educação e na gestão das escolas assumiu particular ênfase com a Lei de Bases do Sistema Educativo, tendo como princípios organizativos *“contribuir para desenvolver o espírito e a prática democrática, através da adoção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias”* (art.º. 3.º alínea I).

A Lei de Bases do Sistema Educativo estabeleceu que o funcionamento dos estabelecimentos de ensino se devia orientar numa vertente de integração comunitária, e que a sua administração e gestão se devia reger por princípios de democraticidade e de participação de todos os intervenientes no processo educativo, e ser assegurada por órgãos próprios eleitos democraticamente. Desta forma, um dos grandes objetivos a atingir é integrar a escola no meio onde estava inserida. Como característica inovadora, esta Lei de Bases abriu as portas à participação das Autarquias na educação, sendo, no entanto, pouco específica quanto às orientações e aos poderes que lhe são atribuídos. (Ventura, Castanheira, & Costa, 2006)



A Lei de Bases do Sistema Educativo atribuiu um papel aos Municípios em certas áreas do sistema de ensino, como na educação pré-escolar, na formação profissional, na educação especial e na ocupação de tempos livres. Com esta mudança legislativa, os Municípios são encarados como parceiros e vem reconhecido o seu papel na gestão da política educativa nacional e local, passando a participar, por intermédio da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, no Conselho Nacional de Educação, instituído em 1987, e no Conselho Consultivo das Escolas Básicas e Secundárias, a partir de 1989. Este diploma não se refere explicitamente à descentralização dos ensinos básicos e secundários, mencionando, apenas, que estes possuem competências específicas a nível pedagógico e científico, o que lhes dá um certo grau de autonomia nos planos administrativos e financeiro.

A opção por um modelo descentralizado encontra-se definida na Lei e tem por base uma conceção participativa de democracia. No seu capítulo VI, art.ºs 43.º a 46.º, estão presentes os princípios e orientações consagrados na Constituição, dos quais podemos realçar os seguintes: democraticidade e participação, devendo a comunidade escolar estar envolvidas em graus variados; descentralização e desconcentração de estruturas com soluções de carácter regional, local e institucional, de modo a possibilitar a devolução e partilha de poderes.

Estamos, portanto, perante uma clara conceção da escola como democracia, que para além de defender uma maior autonomia para as escolas e descentralização das decisões e procedimentos relativos aos sistemas educativo, proclama maior envolvimento da comunidade educativa. (Ventura et al., 2006)

Os princípios de democraticidade e de participação e gestão dos estabelecimentos de ensino foram consagrados no art.º 45.º que identifica que “a *direção de cada estabelecimento é assegurada por órgãos próprios, para os quais são democraticamente eleitos os representantes de professores, alunos e pessoal não docente*”. Da análise destes princípios gestionários, podemos enunciar que esta nova Lei de Bases do Sistema Educativo definiu um novo modelo para administração geral do sistema educativo, estabelecendo a diferença entre direção e gestão pela primeira vez no sistema educativo e como resultado da estrutura da administração escolar que é sugerida, incluindo dois órgãos administrativos distintos: o Conselho Diretivo e uma Comissão de Gestão.

Para atender mais facilmente às necessidades locais foram criadas estruturas regionais, as denominadas Direções Regionais de Educação, coordenadas e dirigidas por um Diretor Regional. Após a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, o Ministério da Educação tentou reestruturar o seu funcionamento, desconcentrando os serviços, de modo a libertar os serviços centrais. Neste sentido criou dezoito delegações da Direção Geral de Pessoal, nas capitais de Distrito, através do Decreto-Lei n.º 259-A/80 de 6 de agosto, estando as suas atribuições e competências definidas nos n.ºs 1 e 2 do artº 2:

*“Apoiar e prestar os esclarecimentos necessários aos órgãos de gestão das escolas; colaborar com a direção geral de pessoal na gestão de recursos humanos das escolas; colaborar com outros departamentos ou serviços de âmbito regional ou nacional, com vista à solução dos problemas ligados à educação; apresentar propostas tendentes à racionalização dos serviços da respetiva zona, bem como à melhoria de atuação dos mesmos.”*



**FIGURA 6 – ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM 1980**

Fonte: Elaboração própria

## **1.6 A Autonomia Escolar**

O Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, consagrou a autonomia das escolas do 2.º e 3.º ciclo do Ensino Básico e Secundário. Este diploma estabeleceu, pela primeira vez, o regime jurídico de autonomia do 2.º e 3.º ciclo e visava inverter uma lógica de gestão centralista, finalidade que se encontrava expressa no seu preâmbulo: *“reforma educativa não se pode realizar sem a reorganização da administração educacional, visando inverter*

*a tradição de uma gestão demasiado centralizada e transferir poderes de decisão para os planos regional e local”.*

No entanto o diploma não abrangeu o 1.º Ciclo do Ensino Básico e a Educação Pré-Escolar, nem teve em conta as diferenças existentes entre as várias escolas, no que concerne ao alargamento das suas novas competências. Essa autonomia iria centrar-se, nos planos administrativo e financeiro.

A autonomia administrativa escolar:

*“Exerce-se através de competências próprias nos serviços de admissão dos alunos, de exames e de equivalências e nos domínios da gestão e formação de pessoal não docente, da gestão dos apoios socioeducativos e das instalações e equipamentos adotando procedimentos administrativos que sejam coerentes com os objetivos pedagógicos (Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, Capítulo IV, art.º 15.º).”*

Relativamente à autonomia financeira, o Decreto não era claro, porque não definia quais os meios e os recursos que as escolas passariam a ter, e quais as alterações necessárias nas competências da Administração Central. Refere que:

*“Na gestão financeira da escola serão tidos em consideração os princípios da gestão por objetivos, devendo a direção da escola apresentar anualmente o seu plano de atividades, o qual incluirá o programa de formação do pessoal e o relatório de resultados, para apreciação das direções regionais de educação (Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, Capítulo V, art.º 22.º, alínea 1).”*

Apesar de o diploma consignar que a escola passaria a ter uma maior autonomia pedagógica, administrativa e cultural, tal não passou de meras intenções gerais sobre a necessidade de as escolas desenvolverem um “projeto educativo” e um inventário de atribuições e competências avulsas que, em alguns casos, já correspondiam à prática corrente da administração das escolas, e que, noutros casos, eram irrealizáveis por falta de meios. O aspeto inovador ocorreu na flexibilização de gestão financeira das escolas, pelo alargamento de uma “experiência” que já se encontrava em curso. O diploma foi aplicado inicialmente a um número restrito de escolas, tendo sido posteriormente alargado a todas as escolas do 2º e 3º Ciclo do Ensino Básico e do Ensino Secundário, a partir do ano letivo de 1990/1991. (Barroso, 2004)

## 1.7 As Escolas Básicas Integradas

As Escolas Básicas Integradas são criadas a 15 de maio de 1990 pelo Despacho Conjunto n.º 19/SERE/SEAM/90, sendo uma medida que surge à margem do processo da reforma educativa.

Foi uma medida de reestruturação do sistema educativo, que atribuiu à Administração Regional e às Escolas a responsabilidade de, em conjunto, encontrarem uma solução adequada a cada situação específica. Deste modo, as Direções Regionais de Educação e as Escolas assumem um papel crucial no processo.

Está patente na medida uma clara preocupação em dar uma maior “unidade” à escolaridade básica obrigatória, de forma a possibilitar aos alunos um percurso escolar mais continuado e sistemático, permitindo-lhes criar uma ligação e identificação à comunidade e cultura escolar, como uma das formas de combater o abandono e o insucesso escolares. Outra preocupação subjacente é o enriquecimento das atividades educativas dos alunos do 1.º ciclo do Ensino Básico, num intuito de fomentar a contribuição dos restantes ciclos, em especial nas atividades desportivas e culturais.

O citado despacho conjunto define como princípios fundamentais no seu preâmbulo que:

*“A escolaridade obrigatória de nove anos exige a mobilização de todos os recursos e a ativação de todos os mecanismos necessários a promover uma forte identificação do jovem com a escola e uma profunda interação do corpo docente com as famílias e a comunidade. Acresce que as sucessivas mudanças de escolas a que os jovens estão sujeitos não contribuem para o enraizamento cultural, condição fundamental de sucesso educativo.”*

Com esta medida legislativa, “a escola básica de nove anos será, assim, entendida como um centro de dinamização e de recursos pedagógicos, ao serviço da comunidade escolar, de uma determinada área” (Despacho Conjunto n.º 19/SERE/SEAM/90, de 15 de maio, n.º 4). Deste modo, procurou-se integrar a Escola no território educativo a que pertence, enquanto condição essencial para o seu desenvolvimento. Simultaneamente, a gestão dos recursos humanos é um dos objetivos que lhe está subjacente.

Este diploma permitiu refletir sobre as pretensões do poder executivo: de organizar o ensino de acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo, possibilitando uma adequada gestão dos recursos materiais e a constituição de um espaço comum durante a escolaridade, proporcionando assim a vivência de uma mesma cultura. Com efeito, o conceito de Escola Básica Integrada devia corresponder a uma Escola que incluía os nove anos de escolaridade obrigatória, abrangendo, assim, os 1.º, 2.º e 3.º ciclos, e os Jardins de Infância. É neste quadro das relações de interação escola/comunidade/gestão de recursos que as escolas básicas integradas entraram em funcionamento no ano escolar de 1990/1991, com maior incidência no Alentejo e na região Norte.

## **1.8 Novo Regime de Administração das Escolas**

O Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de maio, veio alterar os modelos de gestão vigentes, de forma a adaptar a escola à reforma educativa em curso. A sua implementação teve início em setembro de 1992, com intenção de ir sendo progressivamente aplicado a todos os estabelecimentos de educação e ensino, em regime de experiência pedagógica.

Da análise do diploma emergem intenções que concretizam os princípios de participação, democraticidade e integração comunitária, reiterados na Lei de Bases do Sistema Educativo, em sintonia com o art.º 77º da Constituição da República Portuguesa, estando os objetivos expressos no seu preâmbulo: *“O diploma concretiza os princípios da representatividade, democraticidade e integração comunitária. Efetivamente, no conselho de área escolar e de escola, através do processo de eleição, encontram-se representados os intervenientes na comunidade escolar”*.

A comunidade viu-se representada no Conselho de Área Escolar e no Conselho de Escola, através de representantes eleitos para tal. Este diploma veio garantir a participação da comunidade educativa na vida da Escola, através da sua representatividade nos órgãos de administração e gestão, mais concretamente no Conselho de Escola e no Conselho Consultivo.

Uma das inovações propostas no diploma visava alargar a participação na direção da escola a outros elementos, deixando esta de ser exclusiva de professores, com a criação de

um Conselho Executivo nomeado pelo Conselho Escolar que substitui o Conselho Diretivo, o qual era eleito pelos professores. A grande alteração do modelo, relativamente ao anterior, é essencialmente a maior abertura à participação dos atores externos, enuncia o Decreto-Lei nº 172/91 no seu preâmbulo, que diz que *“a gestão democrática dos estabelecimentos dos ensinos básicos e secundários constitui uma referência importante na evolução da escola portuguesa. Os princípios de participação e de democraticidade que a inspiram alteraram profundamente as relações no interior da escola, favorecendo a sua abertura à mudança e despertaram nos professores novas atitudes de responsabilidade”*.

A estrutura organizativa apresentada é idêntica para todos os Ciclos de Ensino Básico e Secundário, e aplicável aos estabelecimentos de educação e ensino pública. Simultaneamente, é introduzido o conceito de área escolar para os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, que é definida na alínea b) do art.3.º, como *“grupo de estabelecimentos de educação pré-escolar e ou 1.º ciclo do ensino básico, agregados por áreas geográficas, que dispõe de órgãos de direção e gestão comuns.”*

Todos os estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico e do pré-escolar se organizam em áreas escolares, com órgãos próprios de direção, administração e gestão. Nos estabelecimentos do 2.º e 3.º ciclo do ensino básico e do secundário, a sua direção, administração e gestão são asseguradas por órgãos próprios em cada estabelecimento.

A estabilidade e eficiência da administração e gestão são garantidas, segundo o diploma e no seu preâmbulo *“por um órgão unipessoal, o diretor executivo, designado através de concurso pelo conselho de área escolar ou de escola, perante quem é responsável”*, apoiado por órgãos consultivos e por serviços especializados de natureza técnico-pedagógica e administrativa. Estes vários órgãos colegiais devem elaborar os seus próprios regulamentos, num prazo de trinta dias após o início do mandato, definindo regras de organização e funcionamento.

Os órgãos de direção, administração e gestão estabelecidos no citado diploma, são o Conselho de Escola ou Conselho de Área Escolar, o Diretor Executivo, o Conselho Pedagógico e o Coordenador de Núcleo. Pela importância que detêm e pelas relações que estabelecem entre si, é pertinente introduzir neste contexto uma breve abordagem das funções e competências estabelecidas para estes órgãos.

Assim, de acordo com o expresso no Despacho Conjunto n.º 19/SERE/SEAM/90, Capítulo II, art.º 7, o Conselho de Escola e de Área Escolar são *“órgãos de direção, respetivamente, da escola e da área escolar, e da participação dos diferentes setores da comunidade, responsáveis, perante a administração educativa, pela orientação das atividades da escola ou área escolar, com vista ao desenvolvimento global e equilibrado do aluno, no respeito pelos princípios constitucionais e pelos princípios consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo”*.

As competências específicas encontram-se definidas no Despacho Conjunto n.º 19/SERE/SEAM/90, Capítulo II, art.º 8.º, nomeadamente: eleger o Presidente e o Diretor Executivo - destituí-lo ou renovar o seu mandato; aprovar o regulamento interno, o projeto educativo, os planos plurianuais e anuais de atividades da escola, o relatório anual de contas de gerência, as normas e critérios de ação social escolar, dentro dos limites fixados pela lei; apreciar os relatórios trimestrais de situação; definir os princípios que orientam as relações entre a escola com a comunidade, instituições e organismos e outras escolas; e outras.

É no Conselho de Escola que um representante da Câmara Municipal passa a ter, legalmente, a possibilidade de intervir na discussão e votação das principais orientações escolares. O Diretor Executivo e o Presidente do Conselho Pedagógico participam nas reuniões do Conselho de Escola, mas sem direito a voto. Os membros do Conselho de Escola têm um mandato com a duração de 4 anos, sendo o mandato do Presidente do Conselho de Escola de um ano, tal como o do representante dos alunos, pais e encarregados de educação (Despacho Conjunto n.º 19/SERE/SEAM/90, art.º 11.º).

No que concerne aos órgãos de administração e gestão constantes no capítulo III, as competências são asseguradas por um diretor executivo, sendo este o órgão responsável pela administração e gestão nas áreas cultural, pedagógica, administrativa e financeira, e pela aplicação das regras nacionais a nível da escola, tendo em conta as orientações do Conselho de Escola.

Compete ao Conselho Executivo, de acordo com o determinado no Despacho Conjunto n.º 19/SERE/SEAM/90, Capítulo III, art.º 17.º, submeter à aprovação do Conselho de Escola, o regulamento interno, o projeto educativo da escola, os planos plurianuais e anual de

atividades, o projeto de orçamento anual, o relatório anual de atividades, o relatório das contas da gerência, e as normas e os critérios da ação social escolar

Compete-lhe ainda dinamizar formas de organização escolar mediante critérios dinâmicos e flexíveis na distribuição dos recursos, garantir os meios financeiros e administrativos necessários à concretização dos objetivos educativos e pedagógicos, ter sempre disponível toda a informação para a comunidade educativa, e exercer outras competências fixadas na lei ou no regulamento interno.

O Diretor Executivo é coadjuvado por adjuntos que devem ser docentes da escola, nomeados pelo Conselho de Escola, mediante uma proposta do Diretor Executivo. O Diretor Executivo é o responsável perante o Conselho de Escola, devendo a sua atuação reger-se por princípios de zelo, eficiência e eficácia, bem como perante a administração educativa da gestão pedagógica, administrativa, financeira e patrimonial da escola.

Outro órgão constituinte desta estrutura é o Conselho Administrativo, previsto no Despacho Conjunto n.º 19/SERE/SEAM/90, Capítulo III, Secção II, art.º 25.º, como um “*órgão deliberativo em matéria de gestão administrativa e financeira da escola. É composto pelo diretor executivo, que preside, um dos adjuntos designados para tal, e pelo chefe dos serviços de administração escolar*”. Ao Conselho Administrativo compete, como determina o Despacho Conjunto n.º 19/SERE/SEAM/90, Capítulo III, Secção II, art.º 26.º, autorizar a realização e pagamento das despesas e acompanhar e verificar a legalidade da gestão administrativo-financeira da escola. Este Conselho deve reunir uma vez por mês, ordinariamente, e extraordinariamente sempre que o respetivo presidente o convocar.

Relativamente ao Coordenador de Núcleo, o Despacho Conjunto n.º 19/SERE/SEAM/90, Capítulo III, Secção III, art.º 29.º, determina que cada área escolar é assegurada por um Coordenador, eleito pelo pessoal docente. As competências deste órgão encontram-se definidas, no Despacho Conjunto n.º 19/SERE/SEAM/90, Capítulo III, Secção III, art.º 30.º, incluindo as funções de planificação, programação e coordenação das atividades educativas; o cumprimento das orientações do Diretor Executivo e a concretização das competências por ele delegadas; a promoção do debate entre os docentes relativamente a assuntos de natureza pedagógica e disciplinar; e a promoção da colaboração com os interesses locais e com os pais e encarregados de educação visando a realização de atividades educativas.



No capítulo IV do Despacho Conjunto n.º 19/SERE/SEAM/90, encontram-se definidos os órgãos e estruturas de orientação educativa. Assim, o Conselho Pedagógico, enquanto órgão de orientação educativa é o responsável pela “*coordenação e orientação educativa, prestando apoio aos órgãos de direção, administração e gestão da escola, nos domínios pedagógico-didático, de coordenação da atividade e animação educativa, de orientação e acompanhamento de alunos e de formação inicial e continua do pessoal docente e não docente*”(art.º. 31.º, Despacho Conjunto n.º 19/SERE/SEAM/90).

Tal como verificado nos modelos anteriores, uma das condicionantes da evolução do sistema foi a falta de formação dos professores eleitos para os cargos de gestão. Ocorreu uma tentativa de profissionalização da direção das escolas, através do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, e da Portaria n.º 747-A/92, de 30 de julho, que define o processo de concurso para recrutamento e seleção do Diretor Executivo. No entanto, a constatação do insuficiente grau de autonomia concedido às escolas é aproveitada de forma diferente consoante o dinamismo dos seus dirigentes. O desenvolvimento da autonomia nas escolas deverá ser acompanhado, além da transferência de novos meios, pela capacidade de gerir melhor e de gerar mais recursos. (Barroso, 2004)

## **1.9 A Territorialização das Políticas Educativas**

O Despacho n.º 147-B/ME/96, de 1 de agosto, definiu o enquadramento legal de constituição dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, sendo esta uma das primeiras medidas de territorialização das políticas educativas, complementado com o Despacho Conjunto n.º 73/SEAE/SEEI/96, de 10 de julho, que estabelece a constituição de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, a partir do ano letivo de 1996/1997.

Os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária desenvolvem projetos plurianuais, com sede num dos estabelecimentos de educação e ensino, sendo a sua coordenação assegurada pelo respetivo órgão de direção e a gestão administrativa e financeira apoiada pelos serviços administrativos dessa escola. Neste modelo organizativo, os Conselhos Pedagógicos dos territórios asseguram a representação dos diferentes Ciclos de Ensino, da Educação Pré-Escolar e das Associações de Pais.

Estes territórios foram sendo criados em todo o país, mas a sua maioria localiza-se nos centros urbanos ou nas suas periferias. Integravam, na sua grande maioria, estabelecimentos dos três ciclos do ensino básico e, em alguns casos, da educação pré-escolar, funcionando a sua sede nas escolas básicas com 2º e 3º ciclos.

O despacho em análise aponta para o conceito de escola organização, valorizando a interligação entre os vários ciclos, e tornando possível, uma maior eficiência na gestão de recursos. Na verdade, a possibilidade de desenvolver projetos implica não só disponibilizar recursos humanos e técnicos (documentação e consultadoria), mas também agregar o envolvimento das comunidades locais.

## **2. A CRIAÇÃO DE AGRUPAMENTOS DE ESCOLAS**

### **2.1 O desenvolvimento do processo**

O processo de criação de Agrupamentos de Escolas não é novo pois a Lei de Bases do Sistema Educativo já o consagrava, sendo que, foram criados vários tipos de agrupamentos, mas com outras designações, sejam as Escolas Básicas Integradas, a partir de 1990; as Áreas Escolares em 1991; e os Agrupamentos de Escolas, desde 1997.

No intuito de aproximar e interligar a escola com a comunidade e com o Município onde se inserem, foram sendo desenvolvidos vários projetos. Todos eles implicavam mudanças e ajustamentos nas estruturas e mostravam a necessidade de uma maior autonomia.

Os processos de organização e gestão, a autonomia, a transferência de competências (do nível central para o regional e local) e a descentralização são fatores que contribuem para a melhoria do desempenho das escolas. A autonomia e a descentralização são aspetos fundamentais da nova organização da educação e visam a concretização da democratização, da igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público da educação. (Ventura et al., 2006)

O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, trouxe consigo uma nova dinâmica de organização, participação e gestão, de forma a dotar as escolas de maior autonomia. Pretendia-se modernizar e descentralizar, transferindo poderes para os órgãos de poder

local e para as escolas, dotando-as de maior grau de autonomia, de modo a que estas se tornassem no centro das políticas educativas. (Silva, 2010)

Pretendia-se, igualmente, criar unidades organizacionais que incluíssem vários estabelecimentos de ensino com um órgão de administração e gestão, que pudessem atender aos problemas específicos destes níveis de ensino, que conduzissem ao desenvolvimento de dinâmicas capazes de formar comunidades (de professores, alunos e pais) com relativa dimensão, e possibilitar a construção e o desenvolvimento de projetos específicos e atividades, tendo em conta as necessidades dum determinado território.

Este Decreto veio dar início a um processo que alterou os aspetos administrativos e formais da gestão das escolas. Com a aprovação e entrada em vigor deste novo regime de autonomia, gestão e administração das escolas, toda a legislação anterior que contrarie os seus princípios é revogada, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 769-A/79 e o Decreto-Lei n.º 172/91, tal como todos os outros normativos a eles associados.

O Decreto-Lei n.º 115-A/98, ao reforçar a autonomia e a participação, reconhece que a escola é uma organização cuja estrutura e ação de todos os seus membros, deve contribuir para a qualidade e eficácia do serviço público de educação. (Silva, 2010)

Relativamente à construção da autonomia, este decreto refere no seu preâmbulo:

*“A escola, enquanto centro das políticas educativas, tem, assim, de construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere, dos seus problemas e potencialidades, contando com uma nova atitude da administração central, regional e local, que possibilita uma melhor resposta aos desafios da mudança. O reforço da autonomia não deve, por isso, ser encarado como um modo de o Estado aligeirar as suas responsabilidades, mas antes pressupõe o reconhecimento de que, mediante certas condições, as escolas podem gerir melhor os recursos educativos de forma consistente com o seu projeto educativo.”*

Ao transferir algum poder para o nível regional e local, o Estado passa a ter um papel regulador, reconhecendo a escola como um local central de gestão e a comunidade local como um parceiro essencial na tomada de decisões. Com este diploma procurou-se valorizar a identidade de cada escola ou agrupamento de escolas e dos seus projetos educativos, no entendimento de que a autonomia se exerce através da construção de alguns

instrumentos indispensáveis ao seu exercício: o projeto educativo, o regulamento interno e o plano anual de atividades.

A autonomia está associada ao projeto educativo e é nele que, o Decreto-Lei n.º 115-A/98

*“Consagra a orientação educativa da escola, elaborada e aprovado pelos seus órgãos de administração e gestão para um horizonte de três anos, no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias, segundo os quais a escola se propõe cumprir a sua função educativa (capítulo I, art.º 3.º).”*

Relativamente ao regulamento interno, considera-se ser o documento que define o funcionamento da escola, dos seus órgãos de administração e gestão, das estruturas de orientação educativa e dos serviços de apoio educativo bem como os direitos e os deveres dos membros da comunidade escolar.

O Decreto-Lei n.º 115-A/98, no seu art.º 48.º, prevê ainda a celebração de contratos de autonomia, que define como sendo:

*“O acordo entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projeto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas.”*

Na elaboração do contrato de autonomia devem estar presentes as obrigações e competências a que ficam vinculados todos os parceiros implicados e o seu prazo de execução. Relativamente à autonomia contratualizada, há que referir que o Ministério da Educação reserva para si o direito de definir os requisitos necessários para a efetivação dos contratos de autonomia. Compete ao Estado garantir e assegurar as compensações por eventuais desigualdades que possam surgir.

A elaboração de proposta para a criação de agrupamentos e para a integração de estabelecimentos de educação Pré-Escolar e do Ensino Básico, incluindo postos do ensino básico mediatizado, de uma determinada área geográfica é da competência dos Diretores Regionais de Educação, após ouvido o Departamento de Avaliação Prospetiva e Planeamento do Ministério da Educação, os Municípios e os Órgãos de Gestão das escolas implicados no processo.

De forma a permitir o pleno funcionamento dos estabelecimentos de ensino cabe aos Diretores Regionais de Educação, em conjunto com os Delegados Escolares, coordenar todo o processo de constituição e instalação dos órgãos de administração e gestão.

O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 115-A/98 explícita que as estratégias dos Agrupamentos de Escolas devem resultar de *“dinâmicas locais e do levantamento rigoroso das necessidades educativas, designadamente através das cartas escolares concelhias”* e visam *“favorecer decisivamente a dimensão política e a partilha de responsabilidades”*.

O atual regime de autonomia, administração e gestão das escolas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, define no seu art.º 5.º, os Agrupamentos de Escolas como:

*“Unidades organizacionais, dotadas de órgãos próprios de administração e gestão, constituídos por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projeto pedagógico comum, com vista à realização das seguintes finalidades:*

- a) Favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória numa dada área geográfica;*
- b) Superar situações de isolamento de estabelecimentos e prevenir a exclusão social;*
- c) Reforçar a capacidade pedagógica dos estabelecimentos que o integram e o aproveitamento racional dos recursos;*
- d) Garantir a aplicação do novo regime de autonomia, administração e gestão e;*
- e) Valorizar e enquadrar experiências em curso.”*

Por sua vez, a administração e gestão das escolas são asseguradas pelos seguintes órgãos: a Assembleia, o Conselho Executivo ou o Diretor, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo.

O Decreto-Lei n.º 115-A/98 define a Assembleia, no Capítulo II, Secção I, art.º 8, como *“o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola, com respeito pelos princípios consagrados na Constituição da República e na Lei de Bases do Sistema Educativo”*.

A Assembleia é o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola e desempenha um papel determinante no processo de construção da autonomia através da aprovação do projeto educativo e do regulamento interno, da emissão de parecer

sobre o plano anual de atividades e os seus relatórios de execução. A este órgão compete eleger o respetivo presidente, de entre os seus membros e que tem de ser obrigatoriamente um docente; aprovar as propostas de contratos de autonomia após ouvido o Conselho Pedagógico; definir as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento, apreciar o relatório de contas; apreciar os resultados do processo de avaliação interna da escola; promover e incentivar o relacionamento com a comunidade educativa; acompanhar a realização do processo eleitoral para a Direção Executiva; e ainda exercer outras competências que forem atribuídas pelo regulamento interno.

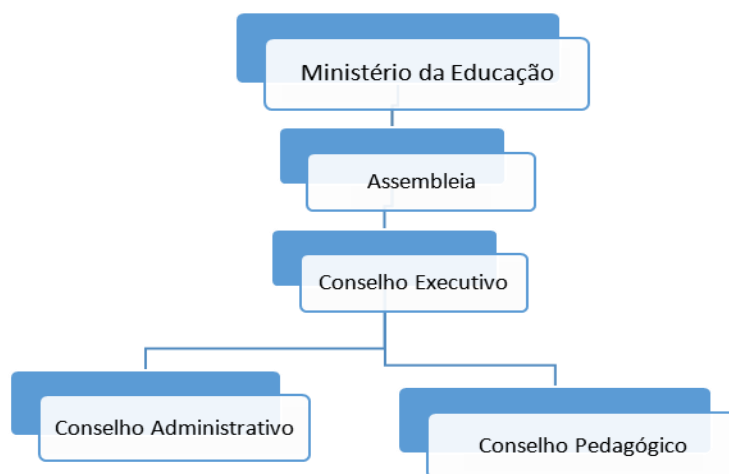
O Conselho Executivo ou Diretor assume competências como órgão responsável pela administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira. A definição das funções é estabelecida no Decreto-Lei n.º 115-A/98, secção II, art.º 15, que diz que *“a direção executiva é assegurada por um Conselho Executivo ou por um Diretor, que é o órgão de administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira. A opção por qualquer das formas referidas no número anterior compete à própria escola, nos termos do respetivo regulamento interno”*. Este órgão é constituído por um Presidente e dois Vice-Presidentes, e no caso de um Diretor este é apoiado por dois adjuntos.

Este órgão deve, após ouvido o Conselho Pedagógico, submeter à aprovação da Assembleia o projeto educativo, o regulamento interno, o plano anual de atividades e as propostas de celebração de contratos de autonomia.

Compete-lhe, ainda, definir o regime de funcionamento da escola, elaborar o projeto de orçamento, elaborar o plano anual de atividades após o parecer vinculativo da Assembleia e os seus relatórios, planear e assegurar as atividades relativas à ação social escolar, gerir instalações, estabelecer protocolos e celebrar acordos com várias instituições. Incumbe-lhe ainda, o exercício de outras atividades desde que atribuídas pelo regulamento interno.

O Conselho Administrativo, o órgão deliberativo, no que concerne às questões administrativo-financeiro da escola, é composto pelo Presidente do Conselho Executivo ou pelo Diretor, pelo Chefe dos Serviços de Administração Escolar e por um dos Vice-Presidentes do Conselho Executivo ou por um dos adjuntos do Diretor, sendo presidido pelo Presidente do Conselho Executivo ou pelo Diretor.

A este órgão, que tem a obrigatoriedade de reunir mensalmente, compete aprovar o projeto de orçamento anual da escola, de acordo com as linhas traçadas pela Assembleia, elaborar o relatório de contas de gerência, autorizar a realização de despesas e o respectivo pagamento, fiscalizar a cobrança de receitas, verificar a legalidade da gestão financeira da escola, zelar pela atualidade do cadastro patrimonial e exercer outras competências que lhe estão legalmente atribuídas.



**FIGURA 7 - ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM 1998**

Fonte: Elaboração própria

## **2.2 Novo impulso para a constituição de Agrupamentos de Escolas**

O Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto, fixou os requisitos e os procedimentos necessários para a constituição, criação e funcionamento de agrupamentos de estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e do ensino básico.

A constituição dos agrupamentos deve ter em conta e, simultaneamente favorecer a existência de projetos pedagógicos comuns, a construção de percursos educativos integrados, o desenvolvimento da educação pré-escolar, a articulação entre os vários ciclos de ensino, a proximidade geográfica, a utilização racional dos recursos educativos e contribuir para o reordenamento da rede educativa (Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto, art.º 3º).

Os estabelecimentos que fazem parte de um determinado Agrupamento mantêm a sua denominação e identidade e, por sua vez, o Agrupamento recebe uma designação que o identifique. As Escolas a agrupar fazem parte de um mesmo Concelho, a não ser que a continuidade territorial justifique a sua inclusão, devendo procurar-se que não haja estabelecimentos isolados.

De acordo com o art.º 4 do Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto, para a possível criação de um agrupamento, são necessários os seguintes formalidades:

- a) Parecer favorável do município;
- b) Compatibilidade com os princípios orientadores do reordenamento da rede educativa e com a carta escolar concelhia;
- c) Existência de recursos que viabilizem financeiramente o agrupamento; e
- d) Cumprimento dos parâmetros de carácter técnico, nos termos do número seguinte (estes parâmetros serão fixados por despacho do Ministério da Educação).

A constituição dos agrupamentos é da iniciativa da comunidade educativa, através dos órgãos de administração e gestão dos estabelecimentos, do respetivo Município ou do Diretor Regional de Educação da respetiva área. Para tal, os estabelecimentos ou o município envolvidos (devendo as associações de pais e encarregados de educação, bem como outras entidades da comunidade serem previamente consultadas), apresentam uma proposta de candidatura para a constituição do respetivo agrupamento ao Diretor Regional de Educação, na qual constam os seguintes elementos:

- a) Estabelecimentos a agrupar e áreas geográficas de influência;
- b) População escolar abrangida;
- c) Finalidades visadas com a constituição do agrupamento;
- d) Recursos humanos, físicos e financeiros disponíveis;
- e) Designação proposta para o agrupamento; e
- f) Estabelecimento previsto para a sede do agrupamento, onde funcionarão a direção executiva e os serviços de administração escolar (Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto, art.º 5.º).



Com a aplicação do regime de autonomia, administração e gestão nos estabelecimentos de educação Pré-Escolar e do 1.º Ciclo do Ensino Básico, os delegados e os subdelegados escolares cessam as suas funções, passando estas a ser da competência dos órgãos de administração e gestão do agrupamento ou das estruturas da administração educativa.

Perante todas estas alterações que se verificaram no sistema educativo e as novas necessidades da sociedade, tornou-se necessário alterar a orgânica do Ministério da Educação, de modo a torná-lo mais adequado aos desafios que se colocam. Assim, através do Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de outubro, procedeu-se a uma modificação na estrutura orgânica do Ministério da Educação, no sentido de modernizar a administração educativa e torná-la mais eficaz, desburocratizada e descentralizada.

Estas alterações visam, de acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de outubro:

*“A reforma estrutural da educação passa, em segundo lugar, pela devolução de novas e efetivas atribuições às autarquias locais na área da educação, reconhecendo que os municípios constituem o núcleo essencial de uma estratégia de subsidiariedade e que o modelo de descentralização administrativa, objetivo fundamental do programa do governo, enforma uma dinâmica de modernização do estado e de melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.”*

Vêm assim, as escolas, os municípios e a comunidade educativa, reconhecido o seu papel em todo o processo educativo.

Visando prosseguir a modernização da administração do sistema educativo, é necessário proceder ao reordenamento da rede educativa para promover um desenvolvimento eficaz do processo de constituição de Agrupamentos de Escolas e a celebração de contratos de autonomia. A administração educativa passará a desempenhar “*funções de cariz integrador*” (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 208/2002), criando, para tal, o Conselho Coordenador da Administração Educativa e, no seu seio, o Conselho de Diretores Regionais de Educação, o Conselho de Avaliação de Recursos e o Conselho da Ação Social Escolar. O novo organograma do Ministério da Educação pretende reconfigurar os serviços centrais, regionais e as escolas, de forma a adaptá-lo à nova realidade e às necessidades do sistema educativo.



## 2.3 Ordenamento da Rede Educativa

O Despacho n.º 13313/2003, de 8 de julho de 2003, vem regulamentar o ordenamento da rede educativa. Este documento desempenha um papel determinante no ordenamento das ofertas educativas, visando criar as condições de gestão das escolas, de racionalização dos meios e de aumento da qualidade das aprendizagens.

Para a concretização destes objetivos é essencial a concretização do processo de Agrupamentos de Escolas, previsto no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, bem como todos os objetivos nele previsto, o que já deveria ter sido concluído até ao final do ano letivo de 1999/2000, mas que não ocorreu.

O processo de constituição de agrupamentos está associado à extinção das delegações escolares e, por esta razão, este despacho determina orientações relativas ao encerramento definitivo daquelas, bem como ao modo de reafecção dos respetivos recursos humanos aí existentes, até 31 de Dezembro de 2003.

Relativamente ao processo de agrupamento de escolas este decreto determinou dois objetivos essenciais:

*a) Agrupar efetivamente todas as escolas localizadas no território português continental de forma a integrar todas elas em unidades de gestão, de acordo com o regime de autonomia, administração e gestão das escolas (RAAG), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 115- A/98, de 4 de Maio, com alterações introduzidas pela Lei n.º 24/99, 22 de Abril; e*

*b) Dentro dos agrupamentos, privilegiar os agrupamentos verticais, considerando o objetivo de favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos, abrangidos pela escolaridade obrigatória numa dada área geográfica, elemento essencial para a qualidade das aprendizagens, pelo que só serão admitidos agrupamentos horizontais em casos excecionais, devidamente fundamentados pelo Diretor Regional de Educação respetivo. (ponto 1)*

Neste pressuposto, competia aos:

*“Diretores Regionais de Educação apresentarem até 30 de Junho de 2003, para ratificação do Secretário de Estado da Administração Educativa, o desenvolvimento do processo de agrupamentos para 2003-2004, sendo que este ano deverá constituir-se como o ano de encerramento global do processo de agrupamentos, numa lógica de verticalização, de forma que este processo esteja totalmente executado no início do ano letivo de 2004-2005 (ponto 2).”*

Em todo este processo *“cada Direção Regional de Educação deverá preparar todos os elementos informativos relativos ao ordenamento da rede de ofertas educativas para 2003-2004, a ser enviados atempadamente à Direção Geral da Administração Educativa, para efeitos de movimento anual da rede escolar”* (ponto V). E assim, com a extinção das Delegações Escolares, os Agrupamentos assumem novas responsabilidades.

## **2.4 Agregação de Agrupamentos de Escolas e Escolas Não Agrupadas**

O Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, identificou a possibilidade de a administração educativa constituir unidades organizacionais de maior dimensão por agregação de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, dotadas de órgãos próprios de administração e gestão, procurando o reforço da capacidade pedagógica dos estabelecimentos que integram o agrupamento e o aproveitamento racional dos recursos, a garantia da aplicação de um regime de autonomia, administração e gestão e a valorização e enquadramento de experiências.

Na criação destas novas unidades orgânicas devia-se ter em conta:

1. As características geográficas - para superar situações de isolamento das escolas;
2. A população escolar - como prevenção da exclusão social e escolar dos alunos;  
e
3. Os recursos humanos e materiais disponíveis – aproveitamento racional dos recursos.

Com esta reorganização da rede escolar pretendeu-se a criação de estruturas verticais - que agrupassem a educação pré-escolar e escolas com vários níveis e ciclos de ensino, do primeiro ciclo do ensino básico até ao 12º ano - que facilitassem o percurso sequencial escolar dos alunos e a articulação entre os diversos níveis de ensino.

No intuito de melhorar a prestação do serviço público de educação, o XVII Governo Constitucional identificou a necessidade de reforçar a autonomia e a capacidade de intervenção dos órgãos de direção das escolas na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino e o favorecimento da constituição de lideranças fortes.

Nos termos do nº 2 do art.º 10, do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, do Ministério da Educação, *“São órgãos de direção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas: O conselho geral; O diretor; O conselho pedagógico; e o conselho administrativo”*.

As competências do conselho geral estão vertidas no art.º 13º, do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril: Eleger o presidente (de entre os seus membros, à exceção dos representantes dos alunos) e o diretor (nos termos dos artigos 21.º a 23.º do presente decreto-lei); Aprovar o projeto educativo (acompanhar e avaliar a sua execução), o regulamento interno, os planos anuais e plurianual de atividades, as propostas de contratos de autonomia, e o relatório de contas de gerência; Definir as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento e as linhas orientadoras do planeamento e execução, pelo diretor, das atividades no domínio da ação social escolar.

O reforço das lideranças das escolas constitui uma das mais necessárias medidas de reorganização do regime de administração escolar. Reconhece o Governo que o enquadramento legal existente não *“favorecia a emergência e a disseminação”* de casos de *“boas lideranças e até lideranças fortes,”* verificando a existência de *“casos assinaláveis de dinamismo e continuidade”* (Decreto-Lei n.º 75/2008, preâmbulo). Este diploma concretiza o referido objetivo com a criação de um órgão unipessoal – o cargo de Diretor, que é coadjuvado por um Subdiretor e um pequeno número de Adjuntos.

O citado diploma vem reforçar a liderança da escola e conferir maior eficácia, mas também, atribuir mais responsabilidade ao Diretor conferindo-lhe mais poder. Conforme o previsto no Decreto-Lei n.º 75/2008, art.º 20º *“compete ao Diretor submeter à aprovação do Conselho Geral o projeto educativo elaborado pelo Conselho Pedagógico”*. Compete, igualmente, ao Diretor, após ouvido o Conselho Pedagógico, elaborar e submeter à

aprovação do Conselho Geral as alterações ao regulamento interno, o plano e relatório anual de atividades, e propostas de celebração de contratos de autonomia.

São competências, em especial, do Diretor, de acordo com o nº4, do art.º 20º, do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, definir o regime de funcionamento do agrupamento, elaborar o projeto de orçamento, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo conselho geral; designar os coordenadores de escola/departamento e os diretores de turma; planear e assegurar a execução das atividades no domínio da ação social escolar, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo conselho geral; gerir as instalações, espaços e equipamentos, bem como os outros recursos educativos, e dirigir superiormente os serviços administrativos, técnicos e técnico pedagógicos.

O Conselho Administrativo é o órgão deliberativo na área administrativa e financeira. É composto pelo Diretor, que preside; pelo Subdiretor ou um dos Adjuntos do Diretor, por ele designado para o efeito; e pelo Chefe dos Serviços de Administração Escolar, ou quem o substitua. Reúne uma vez por mês ou sempre que o presidente o convoque.

De acordo com o art.º 38º, do Decreto-Lei n.º 75/2008, são competências do conselho administrativo: Aprovar o projeto de orçamento anual, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo conselho geral, elaborar o relatório de contas de gerência; autorizar a realização de despesas e o respetivo pagamento, fiscalizar a cobrança de receitas e verificar a legalidade da gestão financeira; zelar pela atualização do cadastro patrimonial.

O reforço da autonomia das escolas é um terceiro objetivo apontado neste diploma. Tem sido reclamada a necessidade de reforçar a autonomia das escolas, no entanto, a esse reforço não têm correspondido propostas substantivas, designadamente, quanto à identificação das competências que devem ser transferidas para as escolas.

A autonomia constitui um valor instrumental, pelo que do reforço da autonomia das escolas tem de resultar uma melhoria do serviço público de educação. Nesse sentido, é necessário criar condições para que a melhoria do serviço público de educação se possa verificar, conferindo ao Diretor, enquanto órgão de gestão e administração, maior capacidade de intervenção e instituindo um regime de avaliação e de prestação de contas (preâmbulo, Decreto-Lei n.º 75/2008).

Associado a uma maior autonomia está uma maior responsabilidade. Assim, para se avançar de forma sustentada para o reforço da autonomia das escolas é necessário preencher duas condições: a prestação de contas organizada pela participação dos interessados e da comunidade no órgão de direção estratégica e na escolha do Diretor; e o desenvolvimento de um sistema de auto avaliação e avaliação externa.

A associação entre a transferência de competências e a avaliação externa da capacidade das escolas para o seu exercício é um princípio fundamental na garantia da própria sustentabilidade da autonomia e do princípio da responsabilidade e da prestação de contas pela utilização dos recursos no serviço público. Garante-se assim a prestação de um serviço público em condições de igualdade e equidade.

O desenvolvimento da autonomia nas escolas, de acordo com o Decreto-Lei n.º 75/2008, art.º 58º, processa-se pela atribuição de competências nos seguintes domínios: Gestão e execução do orçamento, através de uma afetação global de meios; possibilidade de autofinanciamento e gestão de receitas que lhe estão consignadas; aquisição de bens e serviços e execução de obras, dentro de limites a definir; associação com outras escolas ou agrupamentos de escolas e estabelecimento de parcerias com organizações e serviços locais.

São celebrados acordos de autonomia entre a Escola, o Ministério da Educação, a Câmara Municipal e outros parceiros interessados, no qual são definidos os objetivos e fixadas as condições que viabilizam o desenvolvimento do projeto educativo apresentado pelo órgão de administração e gestão.

Nos termos do nº 2º, art.º 57, do Decreto-Lei n.º 75/2008, constituem princípios orientadores da celebração de contrato de autonomia:

- a) Subordinação da autonomia aos objetivos do serviço público de educação e à qualidade da aprendizagem das crianças, dos jovens e dos adultos;*
- b) Compromisso do Estado através da administração educativa e dos órgãos de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada na execução do projeto educativo e respetivos planos de atividades;*
- c) Responsabilização dos órgãos de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, designadamente através do*

*desenvolvimento de instrumentos de avaliação e acompanhamento do desempenho que permitam aferir a qualidade do serviço público de educação;*

*d) Adequação dos recursos atribuídos às condições específicas do agrupamento de escolas ou escola não agrupada e ao projeto que pretende desenvolver;*

*e) Garantia da equidade do serviço prestado e do respeito pela coerência do sistema educativo.*

Os contratos de autonomia serão renovados dependendo do grau de cumprimento: dos objetivos constantes do projeto educativo, dos planos de atividades e dos objetivos do contrato. O incumprimento do contrato de autonomia, como resultado da avaliação externa à capacidade das escolas para o seu exercício, pode, por despacho fundamentado pelo membro do Governo responsável pela área da educação, determinar a suspensão ou a anulação do contrato e a reversão para a administração educativa das competências atribuídas.

Da análise da resolução de Conselho de Ministros nº 44/2010, de 14 de junho depreende-se a pretensão do governo em

*“Prosseguir o trabalho, iniciado em 2005, de reorganização da rede escolar e de concentração de alunos em centros escolares, garantindo a todos os alunos igualdade de oportunidades no acesso a espaços educativos de qualidade, promotores do sucesso escolar. (preâmbulo) ”*

A existência de uma relação entre a dimensão das escolas e o sucesso escolar, é um fator determinante para esta resolução, tendo em consideração as taxas de insucesso apresentadas por escolas de pequena dimensão muito superiores à média nacional.

A Portaria n.º 1181/2010, de 16 de novembro, tem por objetivo definir procedimentos de criação, alteração e extinção de Agrupamentos de Escolas e de estabelecimentos da Educação Pré-Escolar, do Ensino Básico e do Ensino Secundário da rede pública do Ministério da Educação.

As propostas de criação de Agrupamentos de Escolas são da competência da Direção Regional de Educação e dos Municípios, e devem ser instruídas com os seguintes elementos, conforme previsto no nº 3, do art.º 3º, Portaria n.º 1181/2010:



- a) Finalidades da constituição do agrupamento;*
- b) Escolas a integrar no agrupamento;*
- c) Recursos humanos, físicos e financeiros;*
- d) Escola prevista para acolher a sede do agrupamento de escolas, onde funcionarão os órgãos de direção, administração e gestão.*

O processo de extinção de Agrupamentos Horizontais de Escolas, bem como dos estabelecimentos do 1.º Ciclo do Ensino Básico que não cumpram os princípios de reordenamento da rede escolar é articulado e negociado com os Municípios competentes, tendo em vista:

- A calendarização para o encerramento de escolas, nos termos da Resolução de Conselho de Ministros nº 44/2010, de 14 de junho;
- A adoção dos mecanismos adequados a assegurar estabelecimentos escolares alternativos e redes de transporte escolar para os alunos envolvidos na extinção de estabelecimentos de ensino.

## **2.5 Consolidação da reorganização da Rede Escolar**

Um Agrupamento de Escolas resultante do processo de agregação é uma unidade organizacional, com órgão próprio de administração e gestão, constituído pela integração de estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e Escolas de diferentes níveis e ciclos de ensino, com a finalidade de:

- Concretizar os princípios constantes no nº 1.1, do Despacho nº 5634-F/2012, de 26 de abril;
- Adaptar progressivamente a rede escolar ao objetivo de uma escolaridade de doze anos e adequar as condições das escolas à promoção do sucesso escolar e ao combate ao abandono escolar;
- Garantir e reforçar a coerência do projeto educativo e a qualidade pedagógica das escolas, numa lógica de articulação vertical dos diferentes níveis e ciclos de escolaridade; Proporcionar um percurso sequencial e articulado dos alunos

abrangidos numa dada área geográfica e favorecer a transição adequada entre níveis e ciclos de ensino;

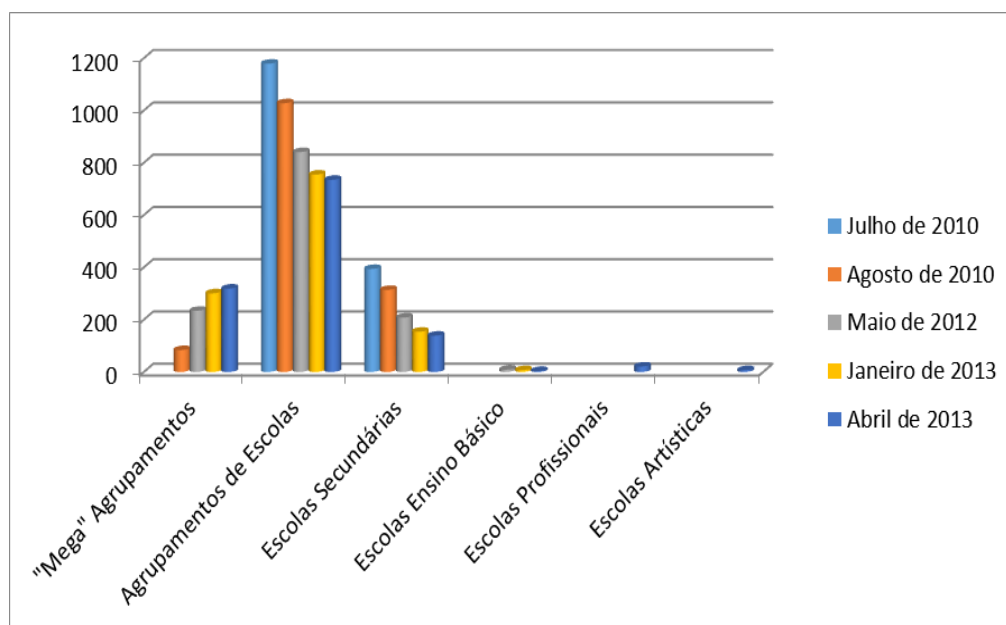
- Superar situações de isolamento e prevenir a exclusão social e escolar;
- Racionalizar a gestão dos recursos humanos e materiais.

Do resultado da reorganização da rede escolar, cada escola manterá a mesma identidade e denominação própria e a nova unidade orgânica criada adquire uma nova designação. Na criação do Agrupamento deve garantir-se que nenhuma escola fique em situação de isolamento que dificulte a prática pedagógica de qualidade. É pretensão do Ministério da Educação e Ciência concluir o processo de reorganização da rede escolar até ao final do ano letivo de 2012/2013.

## **2.6 O Processo de Agregações e a Estrutura Escolar**

Um Agrupamento Escolar, de acordo com o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, com a nova redação dada pela Lei nº 24/99, de 22 de abril, apresenta-se como uma unidade administrativa, dotada de órgãos próprios de administração e gestão. É constituído por estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas com vários níveis e ciclos de ensino, a partir de um projeto comum com vista à realização de diversas finalidades. Pretende-se, no entendimento do legislador, o aproveitamento racional dos recursos, a articulação curricular entre níveis e ciclos educativos, a proximidade geográfica, a expansão da educação pré-escolar e a reorganização da rede educativa.

O processo de constituição de unidades organizacionais de maior dimensão, por agregação de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas previsto no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, teve a sua génese no ano de 2010 tendo sido interrompido no ano de 2011 devido à não aprovação, pela Assembleia da República, do PEC IV, o que originou a queda do XVII Governo Constitucional, e consequentemente, o desencadear de novo processo eleitoral.



**GRÁFICO 1 - AGREGAÇÃO DE AGRUPAMENTOS POR DATA**

Fonte: Elaboração própria

No início do ano letivo de 2010/2011 existiam 1179 unidades orgânicas (Agrupamentos de Escolas). A primeira vaga de agregações de Agrupamentos de Escolas e Escolas não Agrupadas (Escolas Secundárias) iniciou-se nos finais de agosto de 2010, tendo-se criado 84 novas unidades orgânicas.

O processo de agregações reiniciou-se em meados 2012, tendo-se criado mais 115 unidades orgânicas, resultantes da fusão de 78 Escolas Secundárias e 157 Agrupamentos de Escolas.

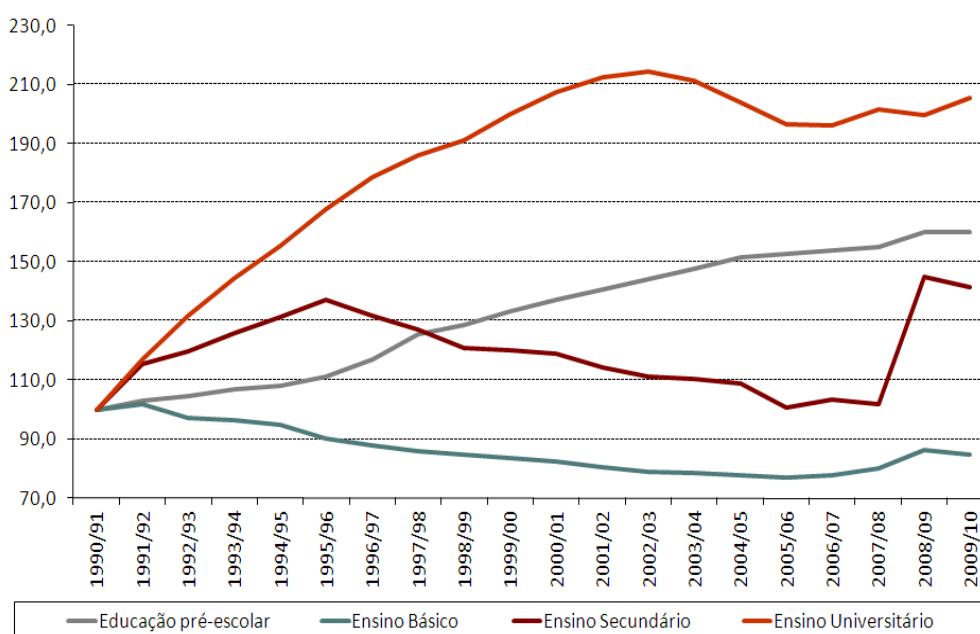
No início do ano 2013, formaram-se mais 67 novas unidades orgânicas, resultantes da reorganização da rede escolar, por agregação de 57 Escolas Secundárias e 86 Agrupamentos de Escolas.

Em abril de 2013 o Ministério da Educação e Ciência deu por concluído o processo de fusão de Agrupamentos de Escolas e Escolas Secundárias com a constituição de mais 18 novas unidades orgânicas, que se juntam aos cerca de 300 “Mega” Agrupamentos já formados desde 2010. Atualmente a rede do ensino público não superior é constituída por 1225 unidades administrativas das quais: 319 “Mega” Agrupamentos de Escolas, 735 Agrupamentos de Escolas, 139 Escolas Secundárias, 4 Escolas do Ensino Básico, 21 Escolas Profissionais e 7 Escolas Artísticas.

Após esta última fase de fusões passam a existir 23 novas unidades orgânicas que têm mais de 3.000 alunos matriculados, sendo que os 3 Agrupamentos com maior número de alunos situam-se nos concelhos de Alcobaça com 4156 alunos, Sintra com 4104 alunos e Lisboa com 3953 alunos, sendo poucos os novos Agrupamentos que têm menos de 1.000 alunos. Cada nova unidade tem uma média de aproximadamente 1.700 alunos.

Ao longo das duas últimas décadas, a evolução da estrutura escolar foi determinada por diversos fatores – a Lei de Bases do Sistema Educativo, a tendência da diminuição da taxa natural da população escolar, o esforço de extensão do ensino Pré-Escolar, bem como a expansão do ensino privado – que provocaram impacto de durabilidade e intensidade diferenciados (INE, 2011).

Após se ter desvanecido o efeito da aplicação da Lei de Sistema Educativo de 1986, que regulamentou a escolaridade obrigatória de nove anos, a dinâmica da população escolar passou a ser comandada pela diminuição da taxa de crescimento natural da população (INE, 2011).



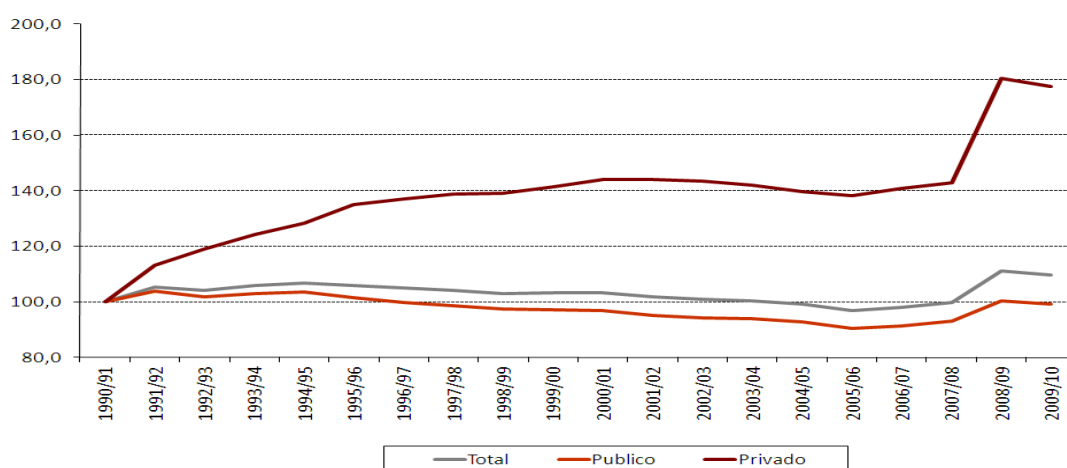
**GRÁFICO 2 - ÍNDICES DE POPULAÇÃO ESCOLAR POR TIPO DE ENSINO (1990/1991=100)**

Fonte: INE (Anuário Estatístico de Portugal, 2010)

Assim, entre 1990/1991 e 2000/2001 a população no ensino básico diminuiu cerca de 18,0%, voltando a diminuir cerca de 3,0% entre 2000/2001 e 2007/2008. Contudo, nos dois anos seguintes registaram-se aumentos na população no ensino básico superiores a 10.000 inscrições em cada ano, devido a inscrições de adultos no 2º e 3º ciclo do ensino básico (INE, 2011).

No ensino secundário registou-se um aumento de cerca de 20% na população escolar entre 1990/1991e 1999/2000. A tendência decrescente começou em 1996/1997 seguida de uma acentuada diminuição em 2007/2008 relativamente a 2000/2001 de 14,3% tal que a estabilização da população ficou ao nível dos valores registados em 1990/1991. Em 2008/2009 e 2009/2010 verificou-se um aumento médio das inscrições, ocorrido devido ao sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências e a cursos de educação e formação de adultos tendo alcançado um número de inscrições superior a 119.000, diminuindo para cerca de metade em 2010/2011. O número de inscrições de jovens também aumentou em 2008/2007, representando 18,0% dos aumentos registados em 2008/2009, 29,1% em 2009/2010 e 46,3% do aumento de 2010/2011 (INE, 2011).

A expansão do ensino Pré-Escolar foi muito significativa nas duas últimas décadas. Em 1990/1991 a Educação Pré-Escolar abrangia cerca de metade das crianças com idades entre os três e os cinco anos, enquanto em 2009/2010 cobria 85,0% do mesmo estrato populacional. Para esta variação global contribuiu decisivamente a expansão da rede de educação pré-escolar pública (INE, 2011).



**GRÁFICO 3 - ÍNDICES DE POPULAÇÃO ESCOLAR SEGUNDO A NATUREZA INSTITUCIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO (1990/91=100)**

Fonte: INE (Anuário Estatístico de Portugal, 2010)

De referir o crescente aumento da frequência do ensino privado, em todos os níveis do ensino básico e no ensino secundário, tendo os respetivos pesos, em número de matrículas, registado aumentos desde 1990/1991 até 2009/2010 em todos os graus do ensino básico, especialmente no 3º ciclo, mantendo-se as proporções próximas dos respetivos máximos em 2010/2011. Neste último ano a importância relativa do ensino privado no total do ensino básico era de cerca de 14,0%, em termos do total de inscritos (em 1990/1991 e em 2000/2001, representava 7,9% e 10,1%, respetivamente).

No ensino secundário o ensino privado ganhou também relevo, situando-se em 22,1% do total de inscritos em 2010/2011, o que compara com as proporções de 8,5% e de 16,8% em 1990/1991 e em 2000/2001, respetivamente). Ao invés, no ensino pré-escolar, a tendência foi de clara diminuição até 2004/2005, seguindo-se uma relativa estabilização, para um registo de aumento nos anos de 2008/2009 a 2010/2011, situando-se a proporção de inscritos neste último ano em 48,0% (INE, 2011).



## **CAPÍTULO II. A IMPORTÂNCIA DO CONTROLO INTERNO**

### **1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO CONTROLO INTERNO**

#### **1.1 Conceito e objetivos**

O Controlo Interno de acordo com o COSO (1992) define-se como sendo o conjunto de políticas e procedimentos que se estabelecem dentro de uma organização com o objetivo de proporcionar um grau de confiança razoável na concretização dos seguintes objetivos:

- Salvaguarda dos ativos;
- Eficácia e eficiência na utilização dos recursos;
- Fiabilidade da informação financeira; e
- Cumprimento das leis e normas estabelecidas.

Conforme disposto n.º 2, do artigo 2º, do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, que regulamenta o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado:

*“O controlo interno consiste na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a atividades, programas, projetos, ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos nos termos da lei.”*

Já segundo Pinheiro (2008, p. 99) o controlo interno pode definir-se como *‘o conjunto de mecanismos ou práticas utilizadas para evitar ou detetar atividade não autorizada, na perspetiva da consecução dos objetivos traçados para a empresa.*

Para Varela, Venini, & Scarabino (2009, p. 67) a definição de controlo interno reflete certos conceitos fundamentais:

- *“O controlo interno é um processo. É um meio usado para atingir um fim, não é um fim em si mesmo;*



- *O controlo interno é feito por pessoas. Não apenas sobre manuais de formas e políticas de controlo, mas com todas as pessoas a todos os níveis da organização. O controlo interno afeta o desempenho das pessoas. É necessário que o sistema do controlo interno seja bem entendido para que as pessoas possam desempenhar com eficiência as suas funções.”*

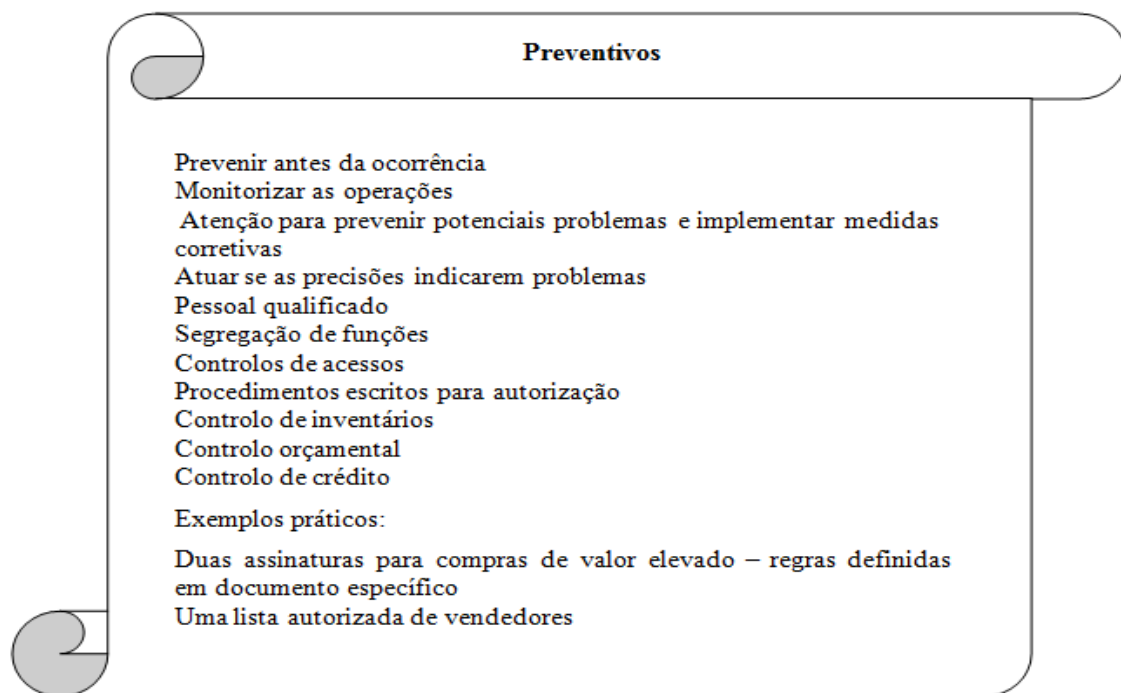
Como exemplos de controlo interno Pinheiro (2008, p. 100) refere:

- “- Um objetivo a ser alcançado;*
- Um padrão a ser perseguido;*
- A comparação entre o padrão e o realizado;*
- Uma ação de melhoria para corrigir o desvio verificado”*

A construção de um sistema de controlo interno eficaz passa pela sua integração no processo de gestão, através da eficácia e eficiência das operações, da redução do risco de perda ou desvio de ativos; da ajuda no cumprimento das leis e dos regulamentos. O controlo interno também garante a confiabilidade dos relatórios financeiros (ou seja, que todas as transações são registadas e que todas as operações o são por valores reais e em tempo útil, que estão devidamente classificadas e valorizadas. (Jamshidi-Navid & Arad, 2010)

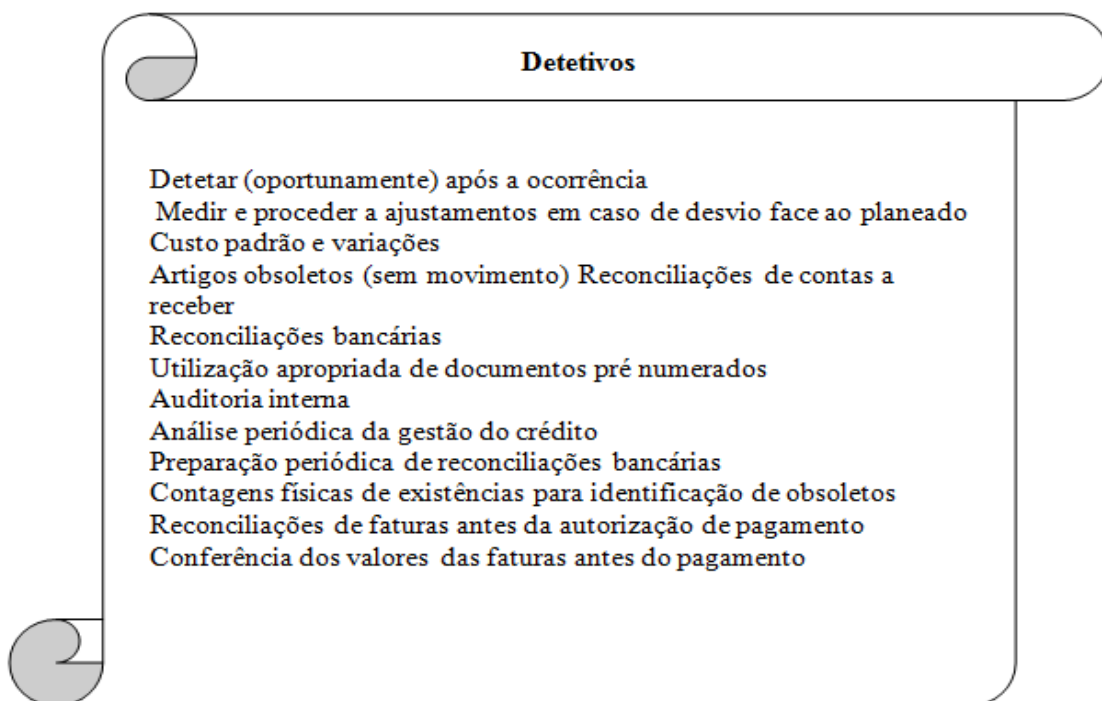
São considerados elementos fundamentais do controlo interno, a organização; as políticas estabelecidas, os procedimentos instituídos, o desenho dos processos “core”, a matriz de riscos associados aos processos “core”, o pessoal, os sistemas de informação, os sistemas de informação contabilística, os orçamentos, os relatórios de gestão, e a revisão interna para avaliar o cumprimento dos objetivos. (Pinheiro, 2008)

Alguns controlos a realizar nas suas vertentes de prevenção e de deteção, são indicados nas figuras que reproduzimos abaixo:



**FIGURA 8 - CONTROLOS INTERNO PREVENTIVOS**

Fonte: Adaptado de (Pinheiro, 2008)



**FIGURA 9 - CONTROLOS INTERNO DETETIVOS**

Fonte: Adaptado de (Pinheiro, 2008)

## **1.2 Tipos de Controlo Interno**

O conceito de controlo interno comporta dois tipos de controlo fundamentais: o controlo interno administrativo e o controlo interno contabilístico ou financeiro. O primeiro constitui o ponto de partida para o controlo interno contabilístico, e compreende o controlo hierárquico, onde se inclui o plano de organização, os procedimentos e registos normais relacionados com os processos de tomada de decisão, evidenciando uma clara segregação de funções, com vista a alcançar os objetivos da organização. Reúne todos os procedimentos habituais de carácter administrativo, procurando a eficiência dos recursos aplicados, a eficácia das operações e a obediência às regras administrativas.

O controlo interno contabilístico ou financeiro compreende o plano de organização, os registos e os procedimentos normais relacionados com a salvaguarda dos ativos e com a fiabilidade dos registos contabilísticos. Este tipo de controlo pretende, fundamentalmente, proteger o património contra fraudes ou erros involuntários, garantir a execução das operações de acordo com as autorizações da direção e o acesso aos ativos de acordo com as diretrizes existentes, assegurar que as demonstrações financeiras são preparadas de acordo com os princípios contabilísticos geralmente aceites, impulsionar a eficiência operacional e promover o cumprimento das normas estabelecidas internamente.

## **1.3 Controlo Interno e Sistema de Controlo Interno**

Controlo interno e sistema de controlo interno são conceitos distintos que não devem ser confundidos, mas estão fortemente associados.

O controlo interno é um processo efetuado pela gestão e todo o pessoal, com o propósito de dar segurança razoável à organização, de forma a atingir os seus objetivos no que diz respeito à eficácia e eficiência das operações, à fiabilidade do relato financeiro e à conformidade com leis e regulamentos. É uma atividade que procura garantir as boas práticas de gestão e os procedimentos, assim como o cumprimento das políticas determinadas pela gestão. (Marçal & Marques, 2011)

Já o Sistema de Controlo Interno é um plano que compreende a existência de políticas e procedimentos, ou seja, controlos internos, adotados pela gestão de uma entidade, que contribuam para a obtenção dos objetivos da gestão de assegurar a conduta ordenada e eficiente do seu negócio. Traduz-se em manuais onde expressamente se transcrevem os objetivos do controlo interno, bem como a forma de concretizar esses objetivos. O sistema de controlo interno pode ser definido como um conjunto de normas, técnicas e instrumentos, adotados numa entidade, e que têm o objetivo de assegurar que as diversas atividades ocorram de acordo com o planeado, procurando a eficiência, eficácia e efetividade das operações.

## **2. O SISTEMA DE CONTROLO INTERNO**

Segundo o pelo IFAC (International Federation of Accountants), o Sistema de Controlo Interno é definido como

*“O plano de organização e todos os métodos e procedimentos adotados pela administração de uma entidade para auxiliar a atingir o objetivo de gestão, e assegurar, tanto quanto for praticável, a metódica e eficiente conduta dos seus negócios, incluindo a aderência às políticas da administração, a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de fraudes e erros, a precisão e plenitude dos registos contabilístico e a atempada preparação da informação financeira fidedigna”* (Marçal & Marques, 2011, p. 13)

Já para Pinheiro (2008, p. 99), o sistema de controlo interno *“envolve cinco passos essenciais: dirigir; autorizar; fiscalizar; comparar e documentar”*, e inclui todas as políticas e procedimentos, isto é, todos os controlos internos, adotados pela gestão, e projetados para alcançar objetivos específicos. A definição é ampla e abrange todos os aspetos do controlo de uma organização, mas ao mesmo tempo concentra-se em objetivos específicos. Os objetivos enquadram-se nas seguintes categorias:

- Eficácia e eficiência das operações;
- Fiabilidade dos relatórios financeiros;
- Conformidade com as leis e regulamentos.

Segundo o COSO (1992), o Sistema de Controlo Interno compreende cinco componentes interligados que são inerentes ao estilo de gestão no interior de uma organização. Esses componentes são o ambiente de controlo, a avaliação do risco, os procedimentos de controlo, a informação e comunicação, e a monitorização. Todos eles estão ligados entre si e servem como critérios para identificar se o sistema instalado é eficaz.

- **Ambiente de controlo** - significa a atitude geral, a consciencialização e as ações da gestão a respeito do sistema de controlo interno e a sua importância dentro da entidade. É o ponto de partida para a implementação dos outros componentes do controlo interno, e influencia a consciência de controlo dos colaboradores.

O ambiente de controlo inclui a integridade, valores éticos, políticas e práticas dos recursos humanos, atribuição de autoridade e a competência de todos os colaboradores da entidade, bem como a filosofia e estilo de liderança operacional da gestão.

Deve concentrar-se sobre o conteúdo dos controlos, em vez da forma, pois pode estabelecer os controlos a implementar mas não agir sobre eles. Por exemplo, a gestão pode estabelecer um código formal de conduta, mas agir de uma forma que tolera as violações desse mesmo código. (Jamshidi-Navid & Arad, 2010)

Ao obter um conhecimento do ambiente de controlo, o gestor considera o efeito grupal dos pontos fortes e fracos em vários fatores do ambiente de controlo. (Jamshidi-Navid & Arad, 2010)

- **Avaliação do risco** - é a identificação e análise pela entidade dos riscos relevantes, internos e externos, para a realização dos seus objetivos, formando a base para a determinação de como aqueles devem ser geridos. Os riscos relevantes para as demonstrações financeiras fiáveis também se referem a eventos ou transações específicas, onde se incluem situações e circunstâncias externas e internas que podem ocorrer e afetar adversamente a capacidade da organização para apresentar os registos dos dados financeiros e os relatórios consistentes com a divulgação das demonstrações financeiras efetuada pela administração/gestão.

Os riscos podem surgir ou mudar devido a determinadas circunstâncias, tais como:

- a) Alterações no ambiente operacional;
- b) Mudança de pessoal;
- c) Novos ou renovados sistemas de informação;

- d) Rápido crescimento da organização;
- e) Novas tecnologias;
- f) Novos modelos de negócio, produtos ou atividades;
- g) Reestruturação da organização;
- h) Novos programas de contabilidade.

- **Procedimentos de controlo** – Ajudam a garantir que são tomados os procedimentos necessários para ajudar a assegurar que os objetivos da organização serão atingidos. Os procedimentos de controlo, quer sejam automáticos ou manuais, têm vários objetivos e são aplicados em vários níveis organizacionais e funcionais. As atividades de controlo que podem ser relevantes para uma auditoria, podem ser classificadas como as políticas e procedimentos que validam as avaliações de desempenho, o processamento de informação, os controlos físicos e a segregação de funções. (Jamshidi-Navid & Arad, 2010)
- **Informação e comunicação** - Visa a identificação, recolha e troca de informação interna e externa de forma a permitir aos colaboradores atempadamente realizarem as suas atividades. A informação e comunicação são essenciais para a efetivação do controlo, e as informações sobre os planos de uma organização, o ambiente de controlo, os riscos, as atividades de controlo e desempenho, devem ocorrer de uma forma ampla, fluindo para cima, para baixo e transversalmente a toda a organização.
- **Monitorização** - É o processo que avalia a qualidade do desempenho do controlo interno ao longo do tempo, através de atividades contínuas de monitoramento, como sejam as atividades de auditoria interna, a autoavaliação e a avaliação pelos pares.

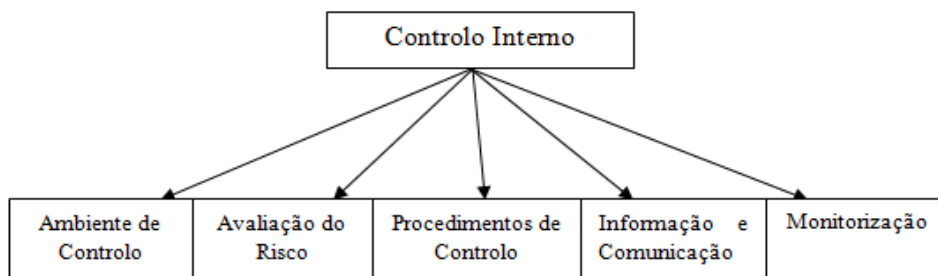


FIGURA 10 – COMPONENTES DO CONTROLO INTERNO

Fonte: Elaboração própria

Há sinergias e ligação entre os componentes enunciados, que formando um sistema integrado reage dinamicamente às condições de mudança. O sistema de controlo interno é visto como um conjunto entrelaçado com as atividades operacionais da organização, e existe para prevenir e detetar erros de transação e omissões, corrigindo-os, sempre que possível. (Rae, Subramaniam, & Sands, 2008)

O ponto 2.9, da Portaria nº 794/2000, de 20 de Setembro, do Ministério das Finanças e da Educação, estabelece que:

*“As entidades contabilísticas obrigadas a utilizar o POC-Educação adotarão um sistema de controlo interno que englobe o plano de organização interno, políticas, métodos, técnica e procedimentos de controlo, bem como quaisquer outros a definir pelos respetivos órgãos de gestão.*

*O sistema de controlo interno compreende um conjunto de procedimentos que tendem a garantir: a salvaguarda dos ativos; o registo e atualização do imobilizado da entidade; a legalidade e a regularidade das operações; a integralidade e exatidão dos registos contabilísticos; a execução dos planos e políticas superiormente definidos; a eficácia da gestão e a qualidade da informação; a imagem fiel das demonstrações financeiras.”*

Um sistema de controlo interno deverá incluir um conjunto de princípios básicos que lhe garantam uma elevada consistência, nomeadamente a segregação de funções, a relação custo/benefício, a qualificação adequada, a experiência profissional e rotatividade de funcionários, a delegação de poderes e a determinação de responsabilidades; as instruções devidamente formalizadas; os controlos sobre as transações, e a aderência às diretrizes e normas legais. (Marçal & Marques, 2011)

- **A segregação de funções:** a formalização deve prever a separação entre as funções de autorização ou aprovação de operações e a sua execução, controlo e contabilização das mesmas, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio. Para evitar/reduzir o risco de ocorrência de erros ou fraudes é fundamental que nenhum funcionário controle todos os pontos-chave de uma transação. Deveres e responsabilidades devem ser atribuídas a pessoas diferentes, para se ter a certeza de que existem freios e contrapesos eficazes. Um bom controlo interno exige uma separação clara

de funções. (Jamshidi-Navid & Arad, 2010)

- **Relação custo/benefício:** consiste na minimização da probabilidade de falhas/desvios quanto ao cumprimento dos objetivos e metas pré-definidos. Os custos referem-se à medida financeira de recursos consumidos na realização de uma atividade específica, podendo também representar uma oportunidade perdida, um declínio de um serviço ou a redução da moralidade dos funcionários. Um benefício é medido pelo grau em que é reduzido o risco de não atingir um determinado objetivo. O conceito da relação custo/benefício reconhece que o custo de um controlo não deve exceder os benefícios que possa proporcionar. (Jamshidi-Navid & Arad, 2010)
- **Qualificação adequada, experiência profissional e rotatividade de funcionários:** a eficácia do controlo interno está diretamente relacionada com a competência e integridade do pessoal, que tanto os gestores como os funcionários devem ter integridade pessoal e profissional. O pessoal deve ser qualificado para as funções que exerce, bem como treinado e motivado de forma a compreender a importância dos controlos internos para a organização. Os gestores que têm uma boa compreensão dos controlos implementados são vitais para um sistema de controlo interno eficaz. (Jamshidi-Navid & Arad, 2010)
- **Delegação de poderes e determinação de responsabilidades:** visam assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, sendo necessário um regulamento e organograma adequado, onde a definição de autoridade e consequentes responsabilidades sejam claras e satisfaçam plenamente as necessidades da organização; e os manuais de rotinas e procedimentos claramente identificados e cobrindo todos os setores da entidade. (Root, 1998)
- **Instruções devidamente formalizadas:** para atingir um grau de segurança adequado é indispensável que as ações, procedimentos e instruções sejam disciplinadas e formalizadas através de documentos eficazes, ou seja, claros e objetivos e emitidos por autoridade competente. Atribuição, revisão e aprovação dos procedimentos adequados a cada transação devem ser clara e objetivamente comunicados a cada elemento da equipe para se ter a certeza de que o trabalho flui como se pretende. (Root, 1998)
- **Controlos sobre as transações:** é imprescindível estabelecer o acompanhamento



dos factos contábeis, financeiros e operacionais, objetivando que sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade da entidade e autorizados por quem de direito. Deve ser efetuada uma supervisão qualificada e contínua para garantir que os objetivos de controlo interno são alcançados. (Root, 1998)

- **Aderência às diretrizes e normas legais:** é necessária a existência, na entidade, de sistemas estabelecidos para determinar e assegurar a observância das diretrizes, planos, normas, leis, regulamentos e procedimentos administrativos internos. (Root, 1998)

Os controlos podem ser classificados como preventivos, detetivos, diretivos, corretivos e compensatórios. Os controlos preventivos são projetados para desencorajar a prática de erros ou de irregularidades. Por exemplo, uma aplicação de computador que verifica a validade e impede a validação de um número de conta inválido. Já os controlos de deteção são projetados para identificar erros ou irregularidades após terem ocorrido. (Jamshidi-Navid & Arad, 2010)

Os controlos diretivos asseguram que existe uma direção clara e uma ação no sentido de atingir os objetivos estabelecidos. São controlos de ação positivos para motivar as pessoas e dar-lhes um sentido claro de orientação para alcançar os objetivos. Por exemplo, a criação de regulamentos internos na entidade.

Já os controlos corretivos asseguram que sempre que os problemas são identificados os mesmos são devidamente tratados. Estes incluem procedimentos de gestão, correção e acompanhamento. Relatórios de atrasos de pagamentos a fornecedores e outros credores, são exemplos de controlos corretivos. (Pickett, 2010).

Por último, os controlos compensatórios asseguram a compensação de eventuais fraquezas do controlo noutras áreas da entidade. Por exemplo, o valor das entradas registadas em armazém pode ser cruzado com a contabilidade através da conciliação da conta de compras. (Morais & Martins, 2007)

## **2.1 Objetivos do Controlo Interno**

São objetivos do controlo interno assegurar a confiança e a integridade da informação, a

conformidade com as políticas, planos, procedimentos, leis e regulamentos; a salvaguarda dos ativos, a utilização económica e eficiente dos recursos, e a realização dos objetivos estabelecidos para as operações ou programas. (Root, 1998)

Cada entidade tem uma missão, que determina os objetivos e as estratégias para alcançá-los. Os objetivos podem ser definidos como um todo, ramificando para determinadas atividades, e podem ser analisados em três categorias:

- Operacional – relaciona-se com a utilização eficaz e eficiente dos recursos da entidade;
- Informação financeira – relaciona-se com a elaboração e a fiabilidade das demonstrações financeiras;
- Legalidade – relaciona-se com o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis.

Varela *et al.* (2009) consideram que o controlo interno não é capaz de evitar operações ou decisões erradas, nem consegue evitar que eventos externos impeçam a organização de atingir as metas operacionais. Para tal, o sistema de controlo interno apenas pode fornecer uma segurança razoável de que a organização concretiza esses objetivos.

Compete ao controlo interno prestar informações pertinentes ao órgão de gestão relativamente ao funcionamento das diversas áreas da entidade, com sejam a contabilidade, a administração, a produção e a jurídica. Compete ainda ao controlo interno defender os interesses da entidade contra todas as práticas ilegais, erros e outras irregularidades.

Para que o sistema de controlo interno possa garantir a eficácia e a eficiência das entidades públicas, é imprescindível que ele próprio seja também eficaz e eficiente. Dado que as atividades de administração, contabilidade e operacionais tendem a relacionar processamentos com autorizações das transações, um maior nível de atividades de controlo interno servirá para a deteção de deficiências e controlo de falhas. (Rae et al., 2008)

Uma das funções do sistema de controlo interno é a avaliação de sua própria atividade. A supervisão das atividades de controlo interno compete à Direção/Administração, que se socorre do controlo para administrar com eficiência os recursos escassos disponíveis.

## 2.2 Tipos de controlos

Um sistema de controlo interno deve atuar em duas vertentes: administrativa e contabilística ou financeira. A vertente administrativa dirige-se aos procedimentos e registos relacionados com os processos de decisão que conduzem à autorização das operações/transações. A vertente contabilística, ou financeira, dirige-se à proteção dos ativos e à precisão e plenitude dos registos contabilísticos e à atempada preparação de informação financeira fiável. (Costa, Oliveira, Alfieri, & Viegas, 2004)

Na perspetiva de Marçal & Marques (2011) existem três tipos de controlos:

- **O controlo da organização:** A atribuição de responsabilidades e a delegação de competências a indivíduos que, a diferentes níveis hierárquicos, são responsáveis pelas tomadas de decisão. O controlo total existente na entidade beneficia da clara definição de responsabilidades e de limites de autoridade, em simultâneo com a segregação de funções, tornando-se um controlo interno de fundamental importância.
- **O controlo dos procedimentos:** Integra os procedimentos de controlos inseridos no processamento e registo de transações, de modo que uma etapa do sistema seja automaticamente conferida pela etapa subsequente, ou que uma etapa subsequente não se possa concretizar sem o integral cumprimento da anterior. Por exemplo, a autorização de faturas para pagamento pela pessoa com competências para o efeito, pressupõe que lhe sejam facultados todos os documentos que garantem a legitimidade da operação e a efetiva receção e conferência dos bens incluídos na fatura. Existem ainda os procedimentos de controlo do fluxo e registo das transações, como seja a reconciliação periódica dos movimentos das contas bancárias com os movimentos contabilísticos.
- **O controlo dos sistemas de informação:** Este controlo consubstancia-se nos dispositivos que controlam a informação que é produzida e fornecida aos responsáveis pela gestão.

Já Pinheiro (2008) menciona que a “SAS 48 – Statement on Auditing Standart n° 48” estabelece dois tipos de controlo:

**Controlo Administrativo** - associado a todas as operações da entidade, garantindo que a gestão assume a responsabilidade do controlo de forma a atingir os objetivos estratégicos da entidade;

**Controlo Contabilístico** – relacionado com a integridade e atualidade do sistema de informação contabilístico e financeiro. Permite garantir que as transações são devidamente registadas; realizadas com autorização da gestão; o acesso aos ativos é permitido de acordo com a atribuição de responsabilidades, e que os registos contabilísticos são periodicamente validados, sendo tomadas medidas corretivas no caso de ocorrerem diferenças.

### FLUXOGRAMA DE ATIVIDADES

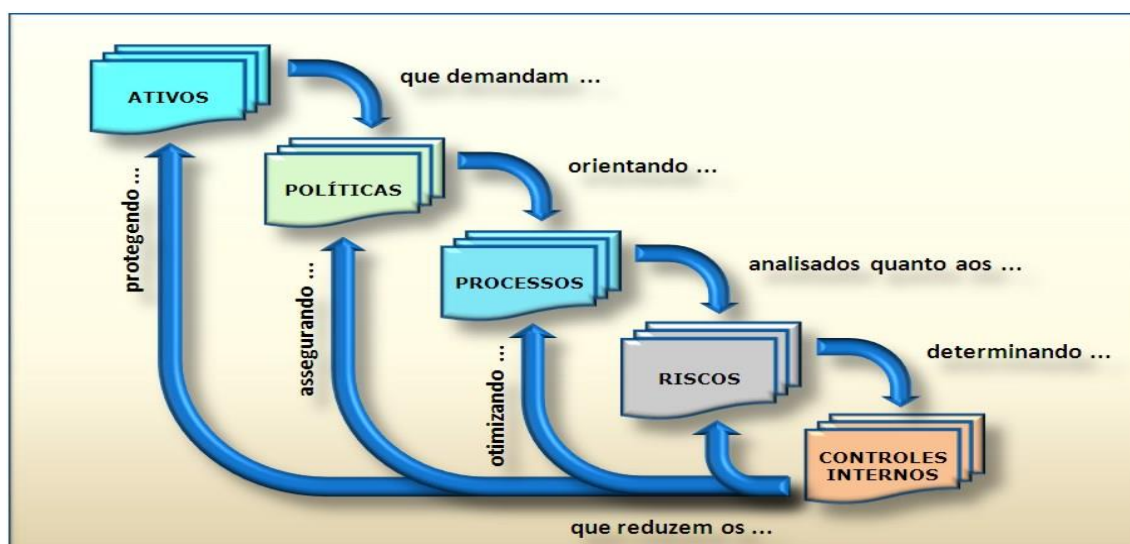


FIGURA 11 - MODELO DE CONFORMIDADE COM AUDITORIAS E CÓDIGOS DE BOAS PRÁTICAS

Fonte: [http://www.lum.com.br/portfolio/safegap/acoes\\_implementacao.html](http://www.lum.com.br/portfolio/safegap/acoes_implementacao.html)

## 2.3 As funções e as responsabilidades do pessoal no sistema de controlo interno

As pessoas que integram uma organização são parte integrante do sistema de controlo interno instalado, que se concretiza com pessoas diferentes, cada uma com as suas responsabilidades. Todas as pessoas, cada uma à sua maneira, contribuem para que o controlo interno seja eficaz, ou seja, para que forneça segurança razoável de atingir os objetivos específicos da organização. (Varela et al., 2009)

Igualmente os auditores externos, podem também ajudar a empresa a alcançar seus objetivos através da realização de ações que facultem informações úteis para o bom funcionamento do controlo interno, ou contribuir de forma independente para o cumprimento dos seus objetivos. No entanto, o simples fato de contribuírem direta ou indiretamente para a realização dos objetivos da entidade, não implica que participem no seu sistema de controlo interno. (Varela et al., 2009)

Apesar de todas as pessoas de uma organização serem parte integrante do sistema de controlo interno, algumas merecem uma atenção especial. A responsabilidade primária para o desenvolvimento e manutenção do sistema de controlo interno pertence ao órgão de gestão da organização. Se o sistema não for uma prioridade para o órgão de gestão, então não vai ser uma prioridade para qualquer outro membro da organização. Com o aumento da importância colocada no ambiente de controlo, o foco dominante do controlo interno altera-se das políticas e procedimentos para a filosofia dominante e o estilo operacional dentro da organização. (Jamshidi-Navid & Arad, 2010)

## **2.4 Os objetivos e os componentes do sistema de controlo interno**

Existe uma relação direta entre os objetivos, que é o que a organização se esforça para atingir, e os componentes, que representam o que é necessário fazer para atingir esses objetivos.

A informação e comunicação são necessárias para as três categorias de objetivos: gestão eficiente das operações de negócios; preparação eficiente das demonstrações financeiras confiáveis; e validação de que estão em conformidade com as leis aplicáveis. (Root, 1998)

O sistema de controlo interno é relevante para toda a organização ou para qualquer uma das suas unidades ou atividades. Os cinco componentes são aplicáveis e importantes para alcançar os objetivos das operações. (Root, 1998)

A eficácia do sistema de controlo interno é assumida se a administração/gestão tiver uma garantia razoável de que dispõe da informação adequada sobre a organização e se esta atingiu os objetivos operacionais; se as demonstrações financeiras estão preparadas com fiabilidade; e se as leis e regulamentos aplicáveis estão a ser cumpridos. (Varela et al., 2009)

## 2.5 A estrutura de controlo interno e a gestão de risco

Uma estrutura de controlo deve fornecer uma definição comum de controlo interno e proporcionar um padrão para avaliar a eficácia dos controlos internos. O modelo da (COSO, 1992) pretende simplificar a tarefa da administração para gerir e supervisionar todas as atividades que fazem parte de uma estrutura de controlos internos bem sucedida.

Este modelo define controlo interno como um processo, constituído por cinco subprocessos, desenvolvido para garantir com segurança razoável que sejam atingidos os objetivos perseguidos por uma organização, nas seguintes categorias: eficiência e efetividade operacional; confiança nos registos contabilísticos/financeiros e no cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis.

Na definição dos componentes de controlo: Ambiente de controlo; avaliação de riscos; atividades de controlo; informação e comunicação; e acompanhamento e avaliação, as organizações precisam de ter em conta a sua própria estrutura (objetos de avaliação) e os seus objetivos (atividades de controlo).



FIGURA 12 - MODELO COSO

Fonte: Adaptado de COSO (1992)

Assim, no modelo COSO (1992) estes componentes interagem para criar uma estrutura de

controle interno forte, através de uma liderança clara, partilha de valores e uma cultura que enfatiza a responsabilidade pelo controle. Os vários riscos que a organização enfrenta são identificados e avaliados a todos os níveis da organização, tanto a nível estratégico como a nível operacional. As atividades de controle são proactivamente desenhadas para mitigar os riscos significativos. A informação crítica para a identificação dos riscos e para alcançar os objetivos do negócio é comunicada através de canais ascendentes, descendentes e ao longo da organização e todo o sistema de controle interno é monitorizado continuamente e os problemas são tratados atempadamente.

Ainda de acordo com o COSO (1992), a tolerância ao risco proporciona à administração uma maior garantia de que a entidade permanece dentro da sua tolerância ao risco, o qual, por sua vez, possibilita uma maior garantia de conforto de que a organização realizará os seus objetivos.

Cada risco tem uma probabilidade de ocorrência e um impacto de maior ou menor intensidade. As organizações devem identificar e avaliar sistematicamente estes riscos tentando gerir os mesmos através da implementação de medidas apropriadas de prevenção e contingência. Assim, o processo de gestão de risco tem como objetivo minimizar o risco de um determinado evento a um nível aceitável em termos da probabilidade de ocorrência e do impacto das suas consequências. (Pickett, 2010)

## **2.6 As limitações de um Sistema de Controlo Interno**

O sistema de controle interno, independentemente de estar bem implementado e a funcionar eficazmente, pode apenas proporcionar uma segurança aceitável ao órgão de gestão em relação à consecução dos objetivos do controle interno da entidade.

Não existe um sistema de controle interno perfeito, sendo a probabilidade de sucesso é afetada por limitações inerentes ao controle interno. Tais limitações incluem a potencialidade de ocorrerem erros humanos devido à falta de cuidado, distração, fadiga, *stress*, erros de julgamento ou má compreensão das instruções. Adicionalmente há a possibilidade de se iludirem os controlos internos através do conluio de um membro da gestão ou de um empregado com terceiros, fora ou dentro da entidade, ou a possibilidade

de uma pessoa responsável pelo exercício de um controlo interno poder fazer mau uso dessa responsabilidade. (Marçal & Marques, 2011)

Outro fator de limitação é o facto da maioria dos controlos tender a dirigir-se a transações de rotina, e não a transações fora de rotina, e também o usual requisito da gestão de que o custo de um controlo interno não deve exceder os benefícios que se esperam extrair. Embora a relação custo benefício seja um primeiro critério que deve ser considerado na conceção do controlo interno, não é possível a avaliação precisa dos custos e benefícios. Consequentemente, a gestão tanto deve fazer estimativas e julgamentos quantitativos como qualitativos na avaliação da relação custo-benefício. (Marçal & Marques, 2011)

A eficácia do sistema de controlo interno de uma entidade pode também ser afetada por fatores adversos, tais como as mudanças no controlo; as mudanças na gestão e no pessoal; as mudanças nas normas e regulamentos, os quais representam a possibilidade dos procedimentos se poderem tornar inadequados. (Marçal & Marques, 2011)

Na perspectiva de Varela et al. (2009), algumas pessoas consideram o sistema de controlo interno como uma garantia de que a organização não tem falhas, ou seja, consideram que os seus objetivos operacionais, e as informações financeiros estão em conformidade. Esta posição está errada, pois o sistema de controlo interno não é infalível na prossecução dos seus objetivos.

Há uma série de limitações do controlo interno, um dos quais refere-se ao facto de que certos eventos ou situações estão fora do controlo da gestão. O máximo que se pode esperar de um sistema de controlo interno é a obtenção de alguma segurança razoável. Esta não implica que o sistema de controlo Interno por vezes falhe, não existindo garantias de que a segurança razoável seja sinónimo de segurança absoluta. (Varela *et al.*, 2009).

O sistema de controlo interno não pode ser mais eficaz do que os responsáveis pelo seu funcionamento. Mesmo em organizações que tenham um bom ambiente de controlo (altos níveis de integridade e controlo de consciência), existe a possibilidade de algum colaborador ludibriar o sistema de controlo interno. De igual modo, o conluio de duas ou mais pessoas pode causar falhas no sistema. Isso é evidente quando pessoas agindo coletivamente para cometer e ocultar um ato, os dados financeiros e outras informações podem ser alteradas de forma não identificada pelo sistema de controlo. (Varela *et al.*, 2009)



### **3. O CONTROLO INTERNO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS**

Os Agrupamentos de Escolas são serviços integrados da Administração Central do Estado, dotados de autonomia administrativa, a qual permite a gestão da execução orçamental das dotações atribuídas em cada ano económico, de acordo com as regras de aplicação de uma contabilidade orçamental.

No processo de agregação de escolas, um fator fundamental para a sua implementação, foi o aproveitamento racional dos recursos, associado a um regime de autonomia, administração e gestão.

É perfeitamente compreensível que a uma maior autonomia está associada uma maior responsabilidade, pelo que os órgãos de administração e gestão dos Agrupamentos de Escolas devem aplicar o princípio da responsabilidade e da prestação de contas na utilização dos recursos disponíveis, garantindo assim a prestação de um serviço público de qualidade.

O controlo administrativo é da competência dos organismos públicos, que devem organizar e manter em funcionamento um sistema de contabilidade pública, ao qual devem estar associados mecanismos de controlo interno que permitam a validação qualitativa e quantitativa das operações de execução do orçamento e de todas as restantes operações indiretamente relacionadas com esse procedimento.

Os organismos públicos estão obrigados ao registo e ao controlo do seu orçamento, tanto no plano da despesa, como no domínio da receita de acordo com as regras e os princípios estabelecidos para a contabilidade orçamental.

Os controlos a aplicar na cobrança das receitas e na realização das despesas incluem procedimentos de controlo a áreas específicas: Controlo interno às disponibilidades, ao sistema informático, ao processamento e pagamento das remunerações, ao controlo das receitas, ao controlo das compras e das existências, ao controlo do imobilizado e ao controlo a terceiros, são procedimentos de controlo interno extremamente importantes e decisivos para um ajustado e decisivo controlo orçamental.

Assim passamos a descrever, em relação a cada uma das áreas, os procedimentos a que estão obrigadas as organizações públicas, nomeadamente no que diz respeito à validação

da precisão, plenitude e validação dos registos contabilísticos, na proteção dos ativos, na adequada segregação de funções e no cumprimento das normas legais aplicáveis.

### **3.1 Controlo Interno à Execução Orçamental**

A execução do Orçamento de Estado é objeto de controlo administrativo, jurisdicional e político. O controlo administrativo compete ao próprio organismo público, que é responsável também pela sua execução, devendo os serviços elaborar, organizar e manter em funcionamento um sistema de contabilidade pública, bem como sistemas e procedimentos de controlo interno das operações de execução orçamental.

O Decreto-Lei de execução orçamental aprovado em cada ano, assim como as circulares da Direção Geral do Orçamento, estabelecem as regras, os procedimentos e os mapas de controlo na especialidade a que devem estar sujeitos os organismos públicos.

Igualmente o Tribunal de Contas emite um conjunto de resoluções/instruções setoriais que definem a lista de documentos de prestação de contas que os organismos públicos têm de elaborar.

Ao nível do controlo interno a Portaria nº 794/2000, de 20 de setembro, no ponto 2.9.1 determina que:

*“As entidades contabilísticas adotarão um sistema de controlo interno que englobe o plano de organização interno, políticas, métodos, técnicas e procedimentos de controlo, bem como quaisquer outros a definir pelos respetivos órgãos de gestão”*

Prevê-se, assim, um controlo operacional da responsabilidade dos órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização inseridos nos Organismos públicos, consistindo na verificação, acompanhamento e informação das decisões dos órgãos de gestão.

Para que o sistema de controlo interno possa garantir a eficácia e a eficiência do processo, é imprescindível que ele próprio seja também eficaz e eficiente. Uma das funções do controlo interno é a avaliação de sua própria atividade, competindo a supervisão das atividades de controlo interno à Direção/Administração, que se socorre desse mecanismo para administrar com eficiência os recursos disponíveis.

As receitas e as despesas realizam-se de acordo com o previsto no orçamento aprovado,

observando as regras e princípios constituídos para esse efeito. Nenhuma receita ou despesa pode ser realizada sem estar devidamente orçamentada, e nenhum compromisso pode ser assumido sem que a despesa esteja devidamente cabimentada.

Todas as compras de bens e serviços têm de ser realizadas de acordo com as regras da despesa pública pelo serviço de aprovisionamento (DL n.º 40/2011, de 22 de Março), e a realização da despesa tem de respeitar a regra do duodécimo.

### **3.1.1 Os princípios orçamentais**

As operações de execução do orçamento das receitas e das despesas obedecem ao princípio da segregação das funções de liquidação e de cobrança quanto às primeiras, e de autorização da despesa e do pagamento quanto às segundas.

Tendo em vista a elaboração e a execução do orçamento deverão ser tomados em consideração os seguintes princípios orçamentais:

- Da anualidade – os montantes previstos no orçamento são anuais, coincidindo o ano económico com o ano civil;
- Da plenitude – o orçamento é único e todas as despesas e receitas devem ser nele inscritas, em termos globais;
- Do equilíbrio – o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas;
- Da especificação – o orçamento deverá discriminar suficientemente todas as despesas e receitas nelas previstas;
- Da não compensação – todas as despesas e receitas deverão ser inscritos pela sua importância integral, sem deduções de qualquer natureza;
- Da não consignação – o produto de quaisquer receitas não pode ser afeto à cobertura de determinadas despesas.

### 3.1.2 Controlo da Despesa e da Receita

Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente:

- a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis;
- b) A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos;
- c) A despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.

No que diz respeito à receita, nenhuma pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente:

- a) Tenha sido objeto de correta inscrição orçamental;
- b) Esteja adequadamente classificada;

A liquidação e a cobrança podem, todavia, ser efetuadas para além dos valores previstos na respetiva inscrição orçamental.

Existem ainda um conjunto de princípios a cumprir para o controlo da receita, como sejam os da:

- Especificação: As receitas previstas devem ser suficientemente especificadas de acordo com uma classificação económica;
- Não Consignação: Não pode afetar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas;
- Não Compensação: Todas as receitas são previstas pela importância integral em que foram avaliadas, sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza;
- Equilíbrio: Os orçamentos dos organismos do setor públicos administrativos prevêem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas.

### 3.2 Controlo Interno ao Sistema Informático

Os processos de controlo interno, as técnicas e metodologias usadas para desenvolver e aplicar as tecnologias da informação para produzir os fins desejados, devem ser muito robustas e ágeis para otimizar oportunidades e minimizar as potenciais falhas. (Root, 1998)

Os controlos das tecnologias de informação são atividades específicas realizadas por pessoas ou sistemas desenhados para assegurar que os objetivos são cumpridos, e constituem um subsistema do controlo interno de uma organização. Os objetivos do controlo interno das tecnologias de informação de uma organização são a confidencialidade, a integridade e disponibilidade de dados e a gestão global das funções das tecnologias de informação da organização.

Os controlos são usualmente divididos em duas categorias:

- Os controlos gerais de tecnologias de informação (ITCG), que dizem respeito ao ambiente das tecnologias de informação, operações de computador, acessos a programas e dados, desenvolvimento e alterações de programas;
- Os controlos aplicacionais que dizem respeito a controlos de processamento de transações, designados por “*input-process-output*”, que visam garantir que apenas dados válidos são introduzidos, que as tarefas são executadas do princípio ao fim, e que apenas utilizadores autorizados têm acesso às aplicações, entre outros.

Todas as organizações usam sistemas de informação e estes tendem a ser automatizados. Com redes internas e *links* para a internet, os riscos de acesso não autorizados, uso não autorizado de dados, falhas de sistema e escassa informação relativa às mesmas, podem causar uma falha geral numa organização. (Pickett, 2010)

Neste sentido, um plano de contingência e uma política de segurança informática devem ser estabelecidos e atribuídos vários níveis hierárquicos de acesso até ao topo da hierarquia.

Controlos específicos tais como encriptação, *passwords*, pessoal de segurança, circuitos fechados de televisão e análise de perfil de dados devem ser implementados, de modo a identificar e bloquear abusos informáticos. (Pickett, 2010)

### 3.3 Controlo Interno às Disponibilidades

O registo dos recebimentos e dos pagamentos é efetuado ao nível da Tesouraria, gerando automaticamente o sistema informático um documento justificativo da operação. A emissão automática dos documentos pelo sistema impede a existência de erros de soma nos documentos e diminui os erros de introdução de dados. Estes são conferidos e irão alimentar todo o sistema informático. (Marçal & Marques, 2011)

Todos os valores recebidos deverão ser depositados, na íntegra, no próprio dia ou no dia seguinte. De acordo com Costa (2010), um princípio básico de controlo nesta área consiste em *“não se dever fazer pagamentos com as quantias recebidas”*.

O comprovativo do depósito, cuja autenticação aposta pelo Banco deve ser posteriormente verificada, fica apenso aos documentos que lhe deram origem.

A movimentação das contas bancárias é efetuada com recurso a pelo menos duas assinaturas, sendo uma a do Presidente do Órgão de Gestão ou a de quem este delegue competências, e a outra do Tesoureiro.

Os pagamentos a terceiros (fornecedores, empregados, Estado) devem ser efetuados através dos mecanismos disponibilizados pelas instituições financeiras, nomeadamente cheques, transferências conta a conta, multibanco e *homebanking*.

Todos os cheques não preenchidos deverão estar à guarda do chefe do setor da contabilidade, devendo ser preenchidos nesse setor e apensos à respetiva ordem de pagamento, a fim de serem devidamente assinados. (Marçal & Marques, 2011)

Os cheques devem ser assinados por duas pessoas, cujas funções sejam independentes. A assinatura só deve ser feita na presença da respetiva ordem de pagamento, já devidamente rubricada pelas pessoas com responsabilidade para o efeito. Nunca nenhum cheque deve ser assinado em branco, e como forma de minimizar os perigos inerentes os cheques devem ser cruzados e emitidos nominalmente, seguido da expressão *“não à ordem”* (Costa, 2010)

Os cheques que venham a ser anulados, após a sua emissão, serão arquivados sequencialmente ou agrafados no respetivo livro de cheques, após inutilização das assinaturas, quando as houver, ficando à guarda do chefe do setor da contabilidade.

(Marçal & Marques, 2011)

Nos pagamentos efetuados por transferência bancária os cuidados a ter com as assinaturas destas ordens devem ser idênticos aos efetuados nos pagamentos por cheque.

Em caso de reconhecida necessidade, o órgão executivo poderá deliberar sobre a constituição de um Fundo de Maneio visando o pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis. Este Fundo deverá ser reconstituído periodicamente (no final de cada semana ou no final de cada mês) e repostado no final de cada ano, não podendo conter em caso algum despesas não documentadas. (Marçal & Marques, 2011)

À medida que cada pagamento seja feito pelo Fundo o seu responsável deverá constatar a autenticidade do documento que o origina e verificar se o mesmo foi devidamente aprovado, após o que o registará na chamada “folha de caixa pequena”, depois de lhe ter apostado um carimbo de “pago”. No momento da reconstituição dos fundos os documentos pagos serão contabilizados nas respetivas contas. (Costa, 2010)

Para efeitos de controlo do Fundo de Maneio o órgão executivo deve deliberar, no início de cada ano, sobre a aprovação do valor necessário, definindo as normas a que devem obedecer a natureza das despesas nas correspondentes rubricas da classificação económica, a designação da unidade orgânica, e o responsável pela sua posse e utilização. (Marçal & Marques, 2011)

Periodicamente deverá ser efetuada, de surpresa, uma inspeção física aos valores existentes em caixa, a qual deve ser sempre efetuada na presença do respetivo responsável.

O ato de reconciliar um registo com outro é em si próprio uma forma de promover um controlo. Em princípio, o ato de reconciliar pode ser aplicado a todos os registos cujos dados se podem relacionar com outros. Os relatórios de controlo baseados em reconciliações dão indicações à gestão das áreas prováveis da existência de problemas ou erros. (Pickett, 2010)

As reconciliações bancárias devem ser efetuadas mensalmente, através da confrontação entre os registos nos extratos bancários remetidos pelas instituições de crédito, e os registos da contabilidade. Devem ser documentados em impresso próprio, assinados pelo funcionário designado pela Administração e visadas pelo órgão de gestão. Quando ocorrem diferenças nas reconciliações bancárias, estas são averiguadas e prontamente regularizadas,

se tal se justificar. (Costa, 2010)

### **3.4 Controlo Interno a Terceiros**

O controlo interno às contas de terceiros englobam a análise e validação de diversas contas, integradas em dois blocos:

- As dívidas a receber, que compreendem as contas de Clientes; Fornecedores (se forem referentes a adiantamentos); Estado e Outros Entes Públicos; Devedores pela Execução do Orçamento; Outros Devedores; Empréstimos Concedidos.
- As dívidas a pagar, que compreendem as contas de Fornecedores; Clientes, Contribuintes e Utentes (se forem referentes a adiantamentos); Empréstimos Obtidos; Estado e Outros Entes Públicos; Credores pela Execução do Orçamento; Outros Credores.

#### **3.4.1 Reconciliações nas contas de Clientes e Fornecedores**

O responsável do setor da Contabilidade procede periodicamente a reconciliações entre os extratos de conta corrente dos Clientes e dos Fornecedores com os registos efetuados pela contabilidade nas correspondentes contas patrimoniais. As diferenças devem ser evidenciadas em impresso próprio, que é assinado pelo funcionário encarregado do serviço pela Administração e visadas pelo órgão de gestão. (Costa, 2010)

#### **3.4.2 Reconciliações nas contas de Devedores e Credores**

O responsável do setor da Contabilidade procede periodicamente a reconciliações entre os extratos de conta corrente dos Devedores e Credores com os registos efetuados pela contabilidade nas correspondentes contas patrimoniais. As diferenças devem ser evidenciadas em impresso próprio, que é assinado pelo funcionário encarregado do serviço pela Administração e visadas pelo órgão de gestão. (Costa, 2010)



### **3.4.3 Reconciliações nas contas de Estado e Outros Entes Públicos**

O responsável do setor da Contabilidade procede periodicamente a reconciliações entre os extratos de conta corrente Estado e Outros Entes Públicos com os registos efetuados pela contabilidade nas correspondentes contas patrimoniais. As diferenças devem ser evidenciadas em impresso próprio, que é assinado pelo funcionário encarregado do serviço pela Administração e visadas pelo órgão de gestão. (Costa, 2010)

### **3.5 Controlo Interno das Existências**

As entradas de bens no armazém ou no economato deverão ser sujeitas a conferência de natureza qualitativa e quantitativa, através da validação da requisição externa com os documentos de transporte, sendo este último assinado pela pessoa responsável para o efeito. Após a conferência, a entrada dos bens deverá ser registada no sistema informático.

As existências deverão encontrar-se devidamente ordenadas de forma a facilitar o seu manuseamento, contagem e localização, não podendo o acesso aos bens ser efetuado por pessoa não autorizada para o efeito.

As saídas do armazém ou do economato, deverão ser efetuadas com base em documento interno, emitido pelo serviço utilizador beneficiário daquele e conter os seguintes elementos: número e data da guia interna ao armazém; nome do serviço requisitante; atividade/projeto a que se destina o bem; designação e quantidade requisitada; assinaturas do responsável pelo serviço requisitante e pelo responsável pelo armazém. (Marçal & Marques, 2011)

As existências deverão ser periodicamente sujeitas a inventariação física, sendo o funcionário que desenvolve o processo nomeado pelo órgão de gestão a quem apresentará um relatório no final da contagem. Na execução do processo de inventariação devem utilizar-se fichas de verificação de *stocks* que devem conter: o número e data da verificação, código informático, designação e unidade de movimentação do material; quantidade em *stock*; quantidade a regularizar, para mais ou para menos; justificação dos desvios e assinaturas do responsável pelo setor e do funcionário que procede à inventariação. (Marçal & Marques, 2011)

### 3.6 Controlo Interno das Compras

O processo de compra inicia-se com um “pedido de compra” emitido normalmente pelo armazém ou pelo economato e enviado ao setor de Contabilidade. Aqui é efetuada a cabimentação prévia da despesa de acordo com a repartição de encargos definida. (Marçal & Marques, 2011)

Na posse do “pedido de compra” o funcionário responsável pelas compras procede à consulta do mercado, tendo em conta os requisitos técnicos ou outros a definir pelo setor requisitante. Concluída a aplicação do procedimento, o funcionário elabora um relatório fundamentando as razões que o levaram a selecionar determinado fornecedor, comprovando o cumprimento das determinações superiores e das normas legais aplicáveis, nomeadamente em matéria de assunção de compromissos, de concursos e de contratos, e propõe a seleção da proposta mais vantajosa para cada fornecimento. (Costa, 2010)

A autorização da despesa é da responsabilidade da Direção e do Conselho de Administração, sendo este último a autorizar o pagamento. Perante prova evidente da autorização da despesa o setor de aprovisionamento emite as requisições e envia-as ao fornecedor.

Após a adjudicação do fornecimento o setor da Contabilidade procede ao registo contabilístico do compromisso de acordo com a repartição de encargos definida.

A entrega de bens é efetuada no setor indicado no processo de aquisição, onde se procede à conferência física, qualitativa e quantitativa, confrontando-se com a respetiva guia de transporte e requisição, devendo ser aposto um carimbo de “conferido” e “recebido”, e efetuada a atualização das existências. Encontrando-se a situação perfeitamente regularizada, as guias de transporte são remetidas ao setor de Contabilidade devidamente informadas. (Marçal & Marques, 2011)

O setor da Contabilidade na conferência dos documentos deverá confirmar se o fornecedor está a faturar o que foi encomendado (e recebido) e nas condições acordadas, e verificar se os cálculos dos documentos estão aritmeticamente corretos. Este setor regista o cabimento e a autorização das despesas, contabiliza as faturas, e emite as respetivas ordens de pagamento. Do ponto de vista de (Costa, 2010) *“a fatura deverá apresentar prova (evidência) de que foi apropriadamente conferida e autorizado o seu pagamento”*.

### **3.7 Controlo Interno das Vendas**

Compete aos serviços competentes a verificação da legalidade e conformidade da receita. As vendas de bens ou serviços devem ser antecedidas pela emissão de uma requisição ou ordem de compra, assinada pela pessoa responsável pela aquisição. As vendas a crédito só devem ser autorizadas após a obtenção de informações comerciais relativas ao potencial cliente. Aprovada a venda, será emitida, pelo setor de faturação, a guia de remessa ou outro documento de transporte e enviada ao setor de expedição. As encomendas só devem ser expedidas após conferência por outra pessoa, a qual utiliza a guia de remessa ou outro documento de transporte para esse fim.

As faturas e documentos equivalentes devem ser emitidos de acordo com o previsto no art.º 36º do código do IVA, devendo ser datados, numerados sequencialmente e conter os elementos constantes do nº 5 do referido artigo. As faturas devem ser conferidas, por pessoa diferente de quem as elabora, antes de serem enviadas ao cliente.

Havendo emissão de notas de crédito as mesmas são elaboradas com base em documento próprio de suporte, sendo conferidas e aprovadas pela pessoa responsável por essa função. As notas de crédito são enviadas em duplicado ao cliente, que posteriormente devolve o duplicado devidamente assinado. O Setor de Contabilidade procede ao registo contabilístico dos documentos relacionados com as vendas, devendo ser efetuado um controlo contabilístico às contas correntes dos clientes, nomeadamente, a devoluções, adiantamentos e mercadorias enviadas à consignação.

A entrada em cofre de quaisquer importâncias respeitantes à arrecadação de receita é sempre suportada por recibo ou documento equivalente. O responsável após conferir os montantes arrecadados, assina no campo respetivo, coloca um carimbo de "Recebido" no documento e procede aos correspondentes registos. Posteriormente remete o duplicado do recebimento para o setor de Contabilidade a fim de que se proceda à conferência da receita e do respetivo registo contabilístico.

Nas receitas provenientes de taxas, emolumentos e outros, compete ao Tesoureiro a emissão da folha de caixa, o recebimento do respetivo valor, a contabilização da receita, e o arquivo dos respetivos documentos.

Nas receitas provenientes da prestação de serviços compete à contabilidade a emissão da fatura e a reconciliação bancária, sendo o tesoureiro responsável pelo recebimento do respetivo valor, a contabilização da receita e o arquivo dos respetivos documentos.

### **3.8 Controlo Interno do Imobilizado**

Os ativos não correntes adquiridos são registados no sistema informático sendo gerada uma ficha para cada um dos bens e um código de barras. A criação de um cadastro de um bem permite que o mesmo seja imediatamente etiquetado (para futura leitura ótica, aquando das verificações físicas) e afeto ao Departamento/Serviço, permitindo um controlo adequado do bem. (Costa et al., 2004)

Os ativos não correntes devem ser mensurados ao preço de custo ou valor realizável líquido, devendo ser incluídos todos os custos de aquisição e outros custos incorridos para colocar os bens no seu local e na sua condição atual.

O setor de Património deverá efetuar reconciliações físico-contabilística no sentido de estabelecer uma correspondência entre cada um dos bens e o seu respetivo registo contabilístico, quanto aos montantes de aquisição, grandes reparações efetuadas e amortizações acumuladas. (Marçal & Marques, 2011)

O setor de Património deverá realizar verificações físicas dos bens do ativo não corrente, conferindo-as com os registos e caso existam divergências com os bens existentes, deverá dar conhecimento desse facto ao órgão de gestão através de informação escrita, relatando as divergências constatadas, para apuramento de responsabilidades. (Marçal & Marques, 2011)

Sempre que um bem deixe de ter utilidade (por incapacidade do bem), não sendo possível a sua reparação, deve ser elaborado um auto de abate pelo serviço de Património, que será também subscrito pelo órgão de gestão.

Deverá igualmente existir um arquivo individualizado e adequado das cópias das faturas de fornecedores no setor de Património, para que seja verdadeiramente eficaz o controlo contabilístico e o controlo interno dos ativos não correntes. (Costa et al., 2004)

A afetação de um bem a um determinado Departamento/Serviço origina uma folha de

carga dos bens aí existentes, que deverá ser assinada pela pessoa responsável por esse serviço, ficando aí afixada, sendo o duplicado dessa folha arquivado no setor de Património. (Marçal & Marques, 2011)

### **3.9 Controlo Interno das Remunerações**

Para cada funcionário da organização deve ser elaborado no setor de Recursos Humanos um processo e uma ficha individual, devendo ambos estar permanentemente atualizados. Deverá igualmente ser desenvolvida uma forma de controlar as horas de trabalho, seja através de livro de ponto, relógio de ponto ou outro. Mensalmente deverá ser efetuada uma reconciliação entre os registos adotados. (Costa, 2010)

Mensalmente, o processamento das remunerações e dos abonos ao pessoal deverá ser efetuado na seção de Recursos Humanos, devendo, desse processamento, ficar prova de que as quantias a pagar correspondem de facto às horas trabalhadas e que o processamento foi efetuado de acordo com as normas e instruções em vigor. (Costa, 2010)

As folhas de remunerações deverão ser devidamente aprovadas pelo chefe do setor de Recursos Humanos e pelo órgão de gestão sendo, posteriormente, remetidas ao setor de Contabilidade juntamente com os ficheiros de descontos e o ficheiro de *upload* no *homebanking*.

As despesas com pessoal pressupõem os seguintes registos contabilísticos: Cabimento e compromisso, no início do exercício, dos encargos com o pessoal existente; Obrigação, na data do processamento das remunerações, através da inserção das folhas de abonos; Autorização de pagamento, na data em que a ordem de pagamento é autorizada; Pagamento, na data da transferência bancária.

Os registos contabilísticos do cabimento e compromisso dos abonos devem ser efetuados no início do ano económico e efetuados os ajustamentos sempre que se verifique admissão ou mudança de situação dos funcionários ou agentes. (Marçal & Marques, 2011)

A autorização de pagamento é da responsabilidade do Conselho de Administração, cabendo ao Tesoureiro efetuar o *upload* do ficheiro dos abonos no *homebanking* para crédito na conta dos trabalhadores. O Tesoureiro submete ainda os ficheiros de descontos

das diversas entidades (Caixa Geral de Aposentações, Segurança Social, Autoridade Tributária) efetua o pagamento dos montantes, e procede ao arquivo dos diversos documentos justificativos.



## **PARTE II. A IMPORTÂNCIA DO CONTROLO INTERNO NA GESTÃO DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS DE ÁGUEDA SUL (AEAS) – ESTUDO DE CASO**

Nesta parte do trabalho iremos desenvolver um estudo que visa analisar o funcionamento do controlo interno implementado no Agrupamento de Escolas de Águeda Sul (AEAS). Para tal, começamos por caracterizar o objeto de estudo e a sua envolvente socioeconómica, procedendo-se de seguida à caracterização do estudo, objetivos e questões de investigação, descrição das opções metodológicas de investigação e das técnicas de recolha e análise de dados.

Concluímos, apresentando uma análise crítica aos resultados obtidos e propondo um Manual de Controlo Interno, que a ser implementado permitirá eliminar os pontos fracos do controlo instalado.

Nos Agrupamentos de Escolas em geral, a tarefa dos órgãos de gestão tem-se vindo a tornar cada vez mais complexa, fruto dos recursos cada vez mais escassos e da existência de cada vez mais escolas integrada, e conseqüentemente mais pessoas envolvidas, nomeadamente alunos, docentes e funcionários. Assim, e para o bom funcionamento das organizações, há cada vez mais a necessidade de se dispor de um sistema que permita controlar adequadamente os processos e procedimentos adotados na utilização dos recursos disponíveis.

A maioria dos Agrupamentos de Escolas tem esse sistema implementado, embora de forma deficiente, daí que seja nossa pretensão melhorar o seu funcionamento. Para o efeito, procuramos saber como funciona o sistema de controlo interno implementado no AEAS, se está adequadamente desenvolvido, e a não estar, propor medidas que o potenciem e melhorem a sua aplicabilidade.

### **CAPÍTULO I. IDENTIFICAÇÃO E DETALHE DO OBJETO DO ESTUDO**

A atribuição de uma maior autonomia aos Agrupamentos de Escolas, em conjugação com a constituição de unidades organizacionais (agrupamentos) com maior dimensão por agregação de outras escolas, tem provocado sérios problemas aos órgãos de gestão dos



estabelecimentos. Uma maior dimensão, uma maior autonomia e um crescimento das responsabilidades, não foi adequadamente sustentado pelo aumento dos meios financeiros disponíveis. Tal facto tem condicionado os órgãos dos AE, impedindo-os de cumprir com os objetivos previamente estabelecidos.

Gerir um AE neste cenário obriga a uma adequada rentabilização dos meios disponíveis, que claramente pode ser garantida pela utilização de um adequado sistema de controlo interno. A perceção das vantagens associadas ao sistema e descritas num manual de procedimentos promove a concretização dos objetivos de eficiência e eficácia no controlo da utilização dos escassos recursos disponíveis nos Agrupamentos de Escolas.

Este foi o mote para a escolha do tema "A importância do controlo interno na gestão de um Agrupamento Escolar" e pretende-se avaliar os processos e procedimentos adotados na execução dos controlos administrativos do Agrupamento de Escolas Águeda Sul.

## **1. CARACTERIZAÇÃO DO CONCELHO DA SEDE DO AGRUPAMENTO**

O Concelho a que pertence o Agrupamento Escola objeto de investigação está situado no litoral norte de Portugal, na parte nascente do distrito de Aveiro, sendo um dos dez concelhos do distrito. Situa-se na zona de fronteira entre o Distrito de Aveiro e o de Viseu, entre o litoral e o primeiro conjunto montanhoso constituído pela Serra do Caramulo. O concelho de Águeda abrange uma área geográfica que integra sete uniões de freguesia e quatro freguesias, a saber: União de freguesias de Águeda e Borralha (freguesia sede do concelho); União de freguesias de Barrô e Aguada de Baixo; União de freguesias de Belazaima do Chão, Castanheira do Vouga e Agadão; União de Freguesias de Recardães e Espinhel; União de Freguesias de Travassô e Óis da Ribeira; União de Freguesias de Trofa, Segadães e Lamas do Vouga; União de Freguesias de Préstimo e Macieira de Alcôba; Freguesia de Aguada de Cima; Freguesia de Macinhata do Vouga; Freguesia de Valongo do Vouga e Freguesia de Fermentelos.

O Concelho estende-se por uma área de 335,3 km<sup>2</sup>, com uma população de 47 729 habitantes e uma densidade populacional de 142 hab./km<sup>2</sup>. A distribuição da população não ocorre de forma homogénea pelo território, sendo necessário percorrer grandes distâncias para aceder às povoações mais isoladas, situadas na zona nascente do concelho.

No que concerne às infraestruturas de apoio à população, o concelho dispõe de Biblioteca Municipal, Centro de Saúde, Hospital, Instituições Particulares de Solidariedade Social, Farmácias, Complexo de Piscinas, Finanças, Bombeiros, Tribunal de Justiça, Complexo Desportivo e um Fórum da Juventude.

Relativamente à educação, existem estabelecimentos de ensino público e particular para o Pré-Escolar, estabelecimentos de ensino público para os três ciclos do Ensino Básico e Secundário e estabelecimentos de ensino particular para o 2º e 3º ciclo do Ensino Básico. Existe também um Instituto de Emprego e Formação Profissional que desenvolve atividades na área da formação profissional.

Ao nível económico, mais de metade da população deste concelho concentra-se fundamentalmente no setor secundário. Neste setor predomina a indústria metalomecânica, a indústria cerâmica, a indústria de bicicletas e a indústria de ferragens.

No setor primário a atividade agrícola que predomina, em praticamente todo o concelho, é a silvicultura. Embora exista a olivicultura, horticultura, fruticultura, viticultura e criação de gado, não passam de atividades de subsistência.

No setor terciário predomina o comércio tradicional e a prestação de serviços básicos à população (Serviços de Saúde, Posto dos Correios, Repartição de Finanças, Filiais de Instituições Bancárias, Seguros).

Em termos culturais, o concelho tem uma tradição muito rica, com inúmeras associações/grupos de carácter desportivo e/ou cultural, de elevada qualidade, sendo a sua arte reconhecida para além dos limites do concelho. Todos os anos se realizam, no mês de agosto, o Agitágueda, e no mês de setembro, a festa do Leitão à Bairrada, atividades que atraem um elevado número de visitantes ao concelho.

A população residente do concelho em 2001 apresentava um baixo nível escolaridade. Mais de 50% da população não possuía mais do que o 1º Ciclo do Ensino Básico e 66,7% da população não possuía a escolaridade obrigatória, valores que eram semelhantes aos da Região Centro e de Portugal continental.

Passados dez anos podemos constatar que, apesar de se ter registado uma ligeira melhoria no nível de taxas de alfabetização, com 30,5% da população a deter o 1º Ciclo, o mesmo não se pode dizer dos restantes níveis de escolaridade. Assim, e de acordo com os censos

de 2011, 56,4% não possui a escolaridade de 9 anos e, com o alargamento desta para doze anos, podemos dizer que 75,6% da população não cumpre esse requisito.

## **2. CARACTERIZAÇÃO DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS ÁGUEDA SUL (AEAS)**

O AEAS resulta da agregação dos antigos Agrupamentos de Escolas de Aguada de Cima e de Fermentelos com a Escola Secundária Marques de Castilho, por decisão do Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar, através de despacho de 28 de junho de 2012.

O processo de constituição do Agrupamento inseriu-se numa orientação global da política educativa que visava colocar a Escola no centro das preocupações e do interesse das populações e entendê-la como um lugar nuclear do processo educativo. Este novo entendimento de escola exigiu um esforço planeado de ordenamento e de agrupamento de escolas, o qual aparece modelado na segunda alteração ao regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e ao ensino secundário, consagrado pelo Decreto – Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, alterado pelo Decreto – Lei nº 137/2012, de 2 de julho.

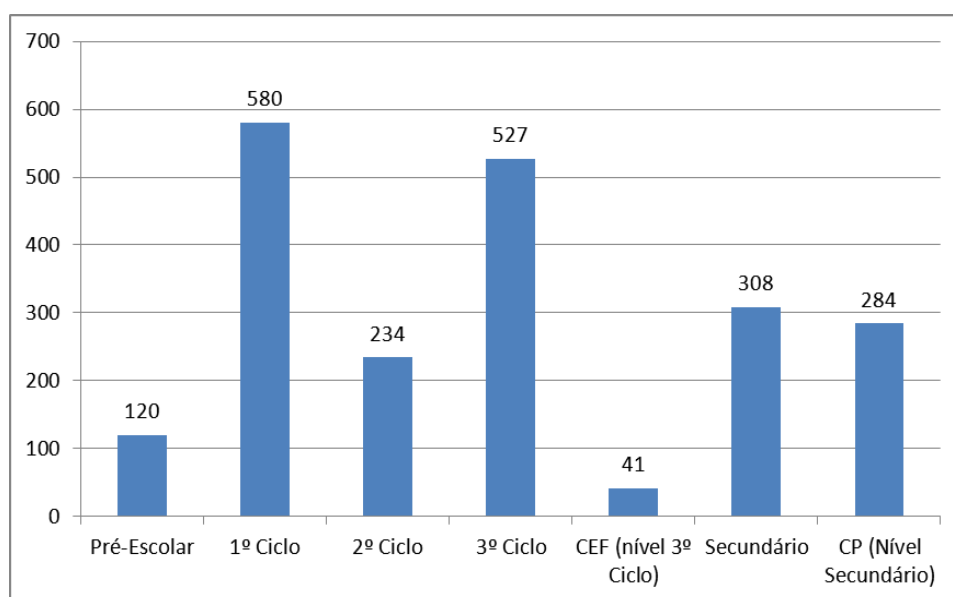
Ao longo do ano letivo de 2011/2012 realizaram-se diversos encontros e reuniões preparatórias para a constituição do agrupamento, tanto com as direções das diversas escolas que hoje constituem o Agrupamento, como com os responsáveis da Câmara Municipal de Águeda e da então Direção Regional de Educação do Centro. A diversidade da população escolar e a possibilidade de serem criadas condições que possibilitassem um percurso escolar sequencial, coerente e articulado, apoiado num trabalho pedagógico conjunto, constituiu a base para a concretização do processo de agregação, cuja Comissão Administrativa Provisória viria a tomar posse a 4 de julho de 2012.

A constituição deste Agrupamento pretendeu, fundamentalmente, encontrar uma estrutura que, respeitando a identidade funcional e operativa das escolas que o integram, permitisse a existência de um projeto comum e contribuísse para uma unidade interna e efetivamente articulada, promotora da elevação do nível educativo e formativo da sua comunidade e do cumprimento da escolaridade obrigatória, entretanto alargada para doze anos.

O Agrupamento de Escolas Águeda Sul tem a sua sede na Escola Secundária Marques de Castilho, e inclui, para além desta, duas escolas básicas do 2º e 3º ciclos (EB 2 de Aguada de Cima e a EB2/3 Professor Artur Nunes Vidal), nove escolas do 1º ciclo (Aguada de Baixo, Aguada de Cima, Barrô, Belazaima do Chão, Polo Educativo de Fermentelos, Espinhel, Óis da Ribeira, Paradela e Travassô) e cinco estabelecimentos de educação pré-escolar (Aguada de Baixo, Barrô, Espinhel, Fermentelos e Paradela).

#### ▪ Caracterização da população escolar discente

Estão matriculados no Agrupamento, no ano letivo de 2013/2014, 2094 alunos, do pré-escolar ao 12º ano, distribuídos pelos níveis seguintes:



**GRÁFICO 4, NÚMERO DE ALUNOS POR NÍVEL DE ENSINO**

Fonte: Elaborado com informação recolhida no AEAS

A população escolar do Agrupamento reproduz, no âmago, as características do tecido sociocultural do concelho, sendo que, em matéria de escolarização, cerca de 60% dos pais não tem mais do que o 3º ciclo do Ensino Básico. Considerando a totalidade dos alunos, em média apenas 16% dos pais têm o Ensino Secundário e 9%, o Ensino Superior.

▪ **Caraterização do corpo docente e não docente**

O serviço docente é assegurado por 223 professores, auxiliados por cerca de 80 funcionários (pessoal técnico superior, assistentes técnicos e assistentes operacionais), dos quais 58 se encontram em funções nos agrupamentos extintos, sob a tutela da Câmara Municipal de Águeda (31 no extinto Agrupamento de Escolas de Aguada de Cima e 27 no extinto Agrupamento de Escolas de Fermentelos). De referir ainda a existência de oito trabalhadores com recurso a Contratos de Emprego de Inserção (POC).

A formação académica do pessoal é muito diversificada, sendo que ao pessoal docente é exigida habilitação de ensino superior e ao pessoal não docente é exigido o Ensino Básico ou Secundário de acordo com a categoria. Assim, existem docentes que possuem habilitação académica de Bacharelato (poucos), de Licenciatura (a maioria), de Mestrado e Doutoramento (alguns). O pessoal não docente possui como habilitação académica o Ensino Básico ou o Ensino Secundário e uma funcionária possui o grau de Bacharelato.

No que concerne à estrutura etária, podemos concluir que uma percentagem significativa de professores e de funcionários apresentam já uma idade relativamente avançada, uma vez que 36,7 e 56,4%, respetivamente, apresentam uma idade superior a 50 e 60 anos.

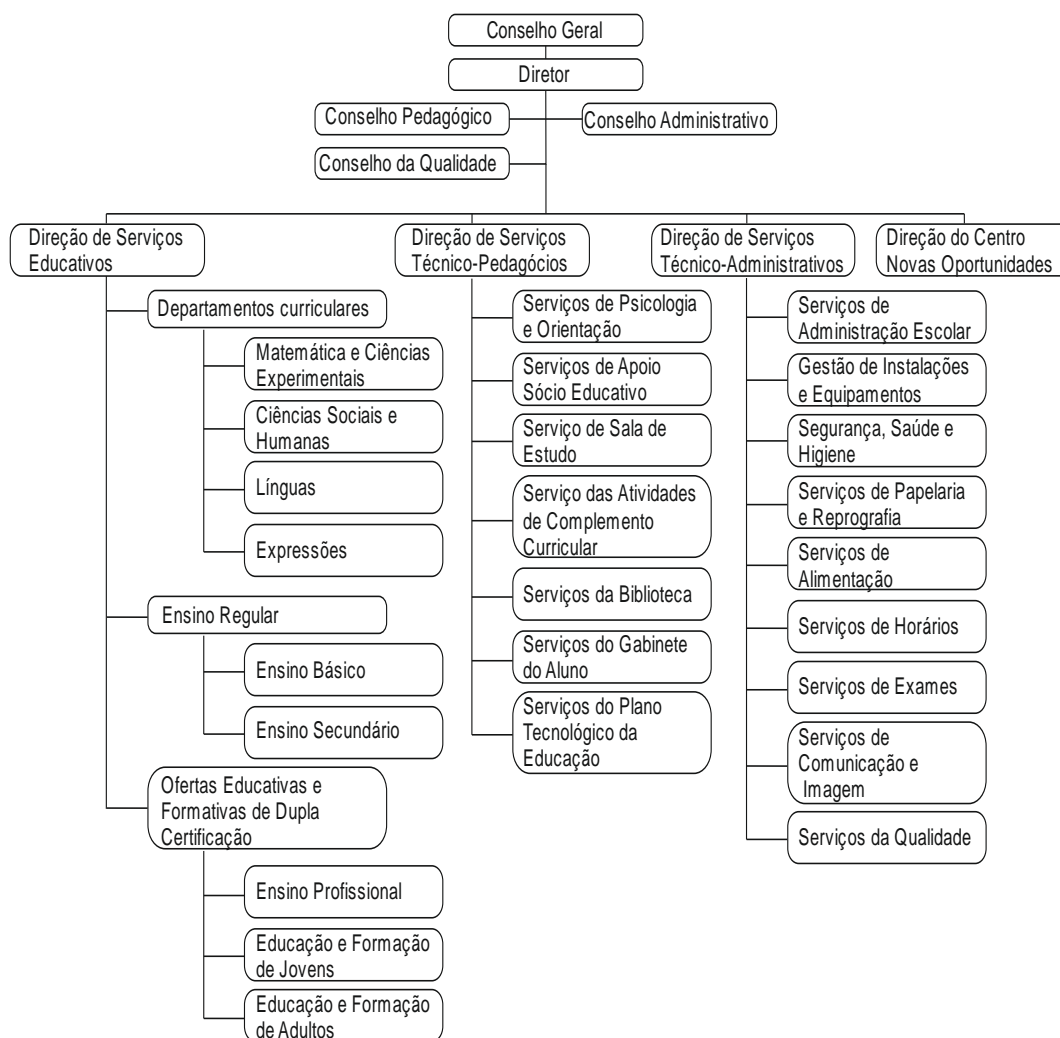
| PD e PND                    | 2013/2014     |               |               |               |             |       |
|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|-------|
|                             | 20-30<br>Anos | 30-40<br>Anos | 40-50<br>Anos | 50-60<br>Anos | >60<br>Anos | Total |
| Pessoal Docente             | 0             | 45            | 87            | 84            | 7           | 223   |
| PND – Técnico Superior      | 0             | 0             | 1             | 0             | 0           | 1     |
| PND – Assistente Técnico    | 0             | 6             | 3             | 4             | 0           | 15    |
| PND- Assistente Operacional | 0             | 5             | 20            | 38            | 0           | 63    |

**QUADRO 1 - NÚMERO E ESTRUTURA ETÁRIA DO PESSOAL DOCENTE E NÃO DOCENTE**

Fonte: Elaborado com informação recolhida no AEAS

## ▪ Órgãos de Gestão e Administração

O Organograma do Agrupamento de Escolas Águeda Sul está organizado de acordo com o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Considerando de grande relevância todos os órgãos que o compõem, pelas suas áreas de atuação e responsabilidades atribuídas, importa aqui destacar o Conselho Administrativo como o órgão deliberativo na área administrativa e financeira que está diretamente relacionado com o objeto de estudo.



**FIGURA 13 – ORGANOGrama DO AEAS**

Fonte: Adaptado do organograma disponível em <http://www.esmcastilho.pt>

Este órgão é composto pelo Diretor, que preside; por um Adjunto do Diretor, e pelo Chefe dos Serviços de Administração Escolar.

O Conselho Administrativo para desempenhar as competências que lhe estão cometidas - aprovar o projeto de orçamento anual da escola, de acordo com as linhas traçadas pela Assembleia; elaborar o relatório de contas de gerência; autorizar a realização de despesas e o respetivo pagamento; fiscalizar a cobrança de receitas; verificar a legalidade da gestão financeira da escola; zelar pela atualidade do cadastro patrimonial da escola e exercer outras competências que lhe estão legalmente atribuídas, necessita de obter informação fíável e fidedigna (Decreto-Lei nº 115/A, de 4 de maio).

#### ▪ Serviços de Administração Escolar

Os Serviços de Administração Escolar são a fonte de informação do Conselho Administrativo e são coordenados por uma Coordenadora Técnica que serve de interlocutora entre estes e os Órgãos de Direção.

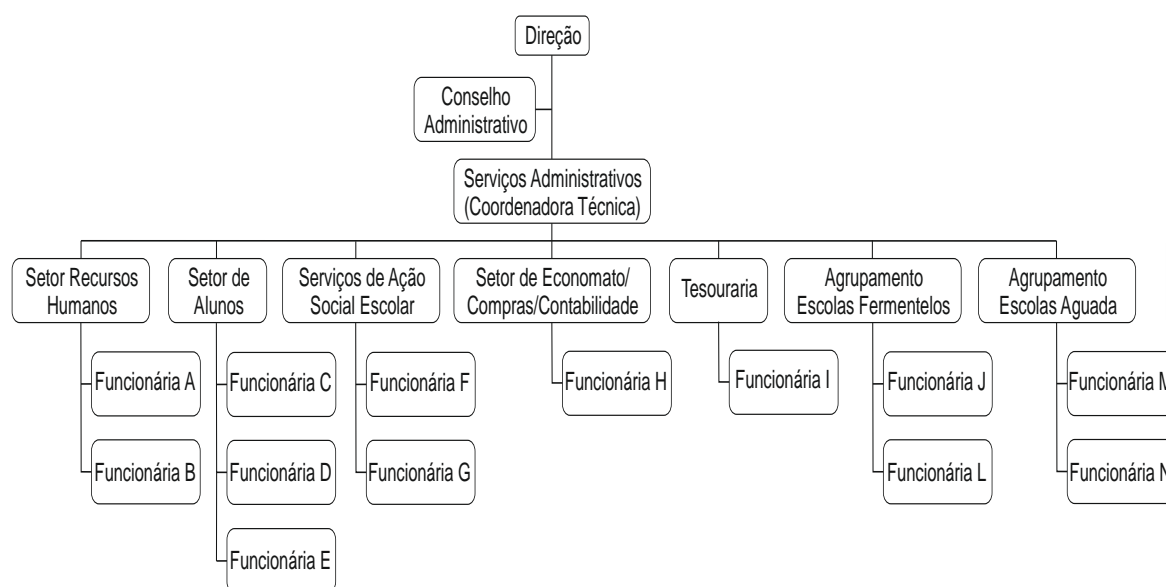


FIGURA 14 – ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO AEAS

Os serviços estão organizados por setores: Tesouraria; Setor de Econmato, Compras e Contabilidade; Setor de Recursos Humanos; Setor de Imobilizado (Cadastro e Inventário dos Bens do Estado); Setor de Alunos e Serviços de Ação Social Escolar, aos quais estão adstritos nove funcionários.

O setor de Imobilizado perdeu recentemente a responsável, devido a mobilidade interserviços, tendo esse cargo sido atribuído a uma Assistente Operacional que exerce funções no Laboratório, local exterior aos Serviços de Administração Escolar.

No extinto Agrupamento de Escolas de Aguada de Cima duas funcionárias servem de interlocutoras entre os utentes e o Agrupamento, sendo responsáveis pelos assuntos relacionados com os vários setores Administrativos. Já no extinto Agrupamento de Escolas de Fermentelos o mesmo procedimento é assegurado por duas funcionárias.

### **3. CARACTERIZAÇÃO E OBJETIVOS DO ESTUDO**

A perceção das vantagens que um manual de procedimentos acarreta na concretização dos objetivos de eficiência e eficácia no controlo da utilização dos escassos recursos dos Agrupamentos de Escolas, foi o mote para a escolha do tema “ A importância do controlo interno na gestão de um Agrupamento Escolar”. Assim, o objeto de estudo deste trabalho de investigação é avaliar os processos e procedimentos adotados na gestão financeira do AEAS.

Para a concretização do nosso objetivo iremos efetuar um estudo no Agrupamento de Escolas Águeda Sul, que passa pela análise e validação do controlo administrativo utilizado no AEAS, nomeadamente nas áreas de disponibilidades, de controlo das remunerações, de controlo das receitas, de controlo das compras e do imobilizado. Pretendemos, assim, avaliar quais os processos e procedimentos adotados na gestão dessas áreas, detetar os respetivos pontos fortes e fracos, e de seguida propor recomendações tendentes a melhorar os pontos fracos referenciados e a consolidar os pontos fortes.



## 4. METODOLOGIA USADA NO ESTUDO

### 4.1 Estudo de Caso

Nesta parte do estudo pretendemos esclarecer as opções metodológicas utilizadas no decorrer da investigação, bem como identificar a técnica de recolha de dados. Estes serão analisados de forma articulada com o objetivo de validar/verificar o quadro teórico.

Toda a estratégia de investigação escolhida está intimamente ligada ao tipo de questões que se deseja analisar conjugando estas com as conclusões que se irão produzir. Assim sendo, optamos por uma metodologia qualitativa e, dentro das várias áreas que esta apresenta escolhemos o estudo de caso, na perspetiva de que se insere no âmbito dos objetivos delineados, desde o início da investigação.

Na investigação qualitativa o trabalho de recolha e análise dos dados é uma atividade sempre diversificada, dado que quer os instrumentos quer a conduta do investigador são difíceis de formalizar num conjunto de normas que sejam universalmente aplicáveis a todas as situações de pesquisa. Esta diversidade coloca problemas inesperados e requer alguma criatividade e flexibilidade do investigador. (Coutinho, 2011)

Na investigação qualitativa utiliza-se, de acordo com Denzin e Lincoln (1994, p. 105):

*“Uma multiplicidade de métodos para abordar uma problemática de forma naturalista e interpretativa, ou seja estuda-se o problema em ambiente natural, procurando interpretar os fenómenos em termos do que eles significam para os sujeitos (...) utiliza uma variedade de materiais empíricos – estudo de caso, experiência profissional, entrevista (...) – que descrevem rotinas e significados nas vidas dos sujeitos”*

De salientar cinco características da investigação qualitativa, de acordo com Bogdan e Biklen (1994):

- O natural constitui a fonte dos dados e o investigador é o instrumento-chave na recolha dos dados;
- A investigação é descritiva, procurando o investigador analisar os dados respeitando toda a sua riqueza, relativamente à forma como foram registados ou

transcritos;

- Todo o processo é importante para o investigador, ou seja, o que aconteceu, o produto e o resultado final;
- A análise dos dados é feita indutivamente, reunindo-se, em conjunto, as partes de um todo;
- O que importa é o significado das coisas, ou seja, ‘o quê’ e o ‘porquê’.

Num estudo de carácter qualitativo o investigador desempenha um papel muito importante, dado que ele é responsável pela recolha, validação e fiabilidade dos dados recolhidos, mas é, também, da sua sensibilidade, conhecimento e experiência que depende o seu tratamento e interpretação.

Ludke e André (1984) referem que os estudos de caso caracterizam-se por visarem a descoberta; enfatizarem a interpretação em contexto; retratarem a realidade de forma completa e profunda; usarem várias fontes de informação; revelarem experiência única específica e permitirem generalizações naturalistas; procurarem representar os diferentes e, às vezes, conflituosos pontos de vista presentes numa situação social; utilizarem uma linguagem e uma forma mais acessível do que os outros relatórios de pesquisa.

Com a finalidade de responder aos objetivos definidos nesta pesquisa, a opção por um estudo de caso teve subjacente a ideia de querer realizar um estudo em que fosse possível conhecer, o mais profundamente possível, uma determinada realidade. Neste caso, compreender e descrever o processo de controlo interno administrativo utilizado no Agrupamento de Escolas Águeda Sul.

Esta escolha pareceu-nos a mais adequada, uma vez que se pretendia descrever e interpretar uma determinada realidade, e também, o interesse desta investigação recaía mais ao nível dos processos do que dos resultados.

## **4.2 Recolha de Dados**

Para proceder à recolha da informação necessária à elaboração do estudo, foram realizadas

entrevistas e recolha e análise documental, no entendimento de que estas técnicas permitem a recolha de informação e a utilização da metodologia qualitativa.

A entrevista é uma conversa com um determinado propósito, usualmente entre duas pessoas, com o objetivo de obter informações. Segundo Bogdan e Biklen (1994, p. 134) “*a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos, na linguagem dos participantes, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspetos do mundo.*”

As entrevistas qualitativas variam quanto ao grau de estruturação, existindo entrevistas estruturadas, semiestruturadas e não estruturadas. Na prossecução da recolha da informação necessária à elaboração do presente estudo foram realizadas entrevistas semiestruturadas/semidirectas, que permitem obter informações que não se conseguem por nenhum outro meio, pela possibilidade de esclarecer dúvidas colocando mais perguntas.

No decorrer do estudo foram igualmente analisados diversos documentos recolhidos. Este método tem vantagens, nomeadamente o acesso à perspectiva oficial e a disponibilidade da documentação, o que permite ao investigador consagrar o essencial da sua energia à análise propriamente dita.

A análise à documentação foi importante para o desenvolvimento do trabalho de investigação porque nos forneceu informação acerca da população escolar, da estrutura escolar e do corpo docente e não docente de todas as escolas pertencentes ao AEAS.

#### **4.3 Cronograma das atividades**

Os processos e procedimentos adotados no AEAS foram conhecidos através da realização de entrevistas aos funcionários administrativos do Agrupamento, realizadas durante os meses de fevereiro e março de 2014.

Todas elas foram previamente marcadas e antecedidas de uma breve conversa, na qual foram explicados os principais objetivos. Os registos foram áudio gravados e posteriormente transcritos para se proceder à respetiva análise.

## 5. ESTUDO DE CASO: ANÁLISE DOS CONTROLOS INSTALADOS NO AEAS

Na sequência das entrevistas realizadas aos funcionários administrativos do AEAS, que permitiram identificar os controlos instalados no Agrupamento, passaremos a descrever de seguida os procedimentos em execução nos diversos setores.

Os Serviços de Administração Escolar do AEAS estão organizados em setores: Tesouraria; Economato, Compras e Contabilidade; Recursos Humanos; Imobilizado; Alunos e Serviços de Ação Social Escolar, sendo as funções, que a cada um compete, executadas pelos funcionários que lhe estão adstritos.

Assim, a funcionária I executa as suas funções na Tesouraria. A funcionária H no Economato, Compras e Contabilidade. As funcionárias A e B executam o seu trabalho nos Recursos Humanos. O setor de Alunos está distribuído por níveis de ensino, sendo a funcionária C responsável pelo Pré-Escolar e pelo 1º e 2º Ciclo do Ensino Básico e as funcionárias D e E responsáveis pelo 3º Ciclo do Ensino Básico e pelo Ensino Secundário. Os Serviços de Ação Social são executados pelas funcionárias F e G.

Na prossecução da recolha da informação necessária à elaboração do nosso estudo, e dada a limitação do tempo disponível, reduzimos a nossa recolha às funcionárias do setor de Recursos Humanos, do setor de Tesouraria, e do setor de Economato, Compras e Contabilidade dos Serviços Administrativos do AEAS. Dado que todos os setores identificados são dirigidos por uma Coordenadora Técnica, a mesma é parte integrante da estrutura analisada e sua principal responsável.

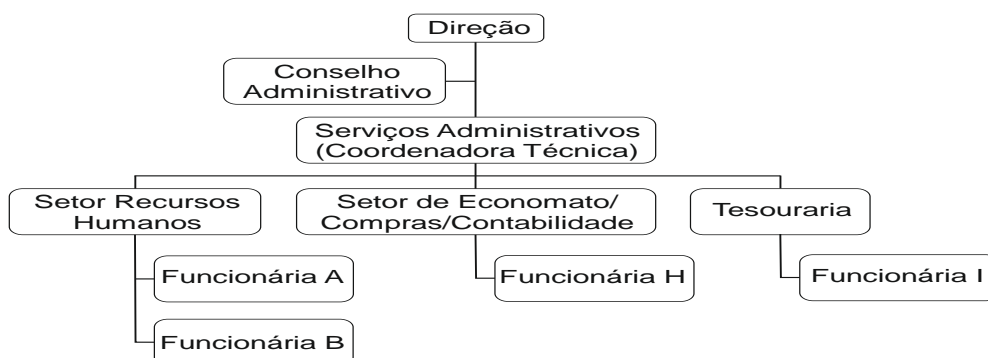


FIGURA 15 – ORGANOGrama DOS SETORES OBJETO DE ESTUDO  
Fonte: Elaboração própria

Detalhando resumidamente as tarefas que recaem sobre cada um dos setores analisados:

- O setor de Recursos Humanos realiza todas as funções inerentes às operações relacionadas com os processos individuais do pessoal (docente e não docente), nomeadamente quanto à contratação, aposentação, antiguidade, progressão e concursos. Compete-lhes, igualmente, o preenchimento de todos os mapas e quadros, no âmbito de prestação de dados sociais às entidades estatais. Relacionado com os processos individuais está o registo da assiduidade e o processamento das remunerações, área sobre a qual incide o nosso estudo.
- O setor de Tesouraria realiza as operações inerentes ao pagamento das remunerações e respetivos descontos, ao pagamento das compras e à cobrança das receitas.
- O setor de Econmato, Compras e Contabilidade realiza todas as operações relacionadas com a aquisição de bens e registos contabilísticos dos mesmos.

Assim, na sequência do processo de entrevistas realizadas durante os meses de fevereiro e março de 2014, foi possível avaliar qualitativamente o CI utilizado no AEAS, nomeadamente na validação das remunerações, do controlo das receitas e das disponibilidades, e do controlo das compras e do imobilizado.

## **5.1 Setor de Recursos Humanos**

### **5.1.1 Registo de Assiduidade do pessoal docente e não docente**

Na sequência da recolha de informação no setor de Recursos Humanos, foi-nos transmitido pela funcionária A e pela funcionária B, relativamente ao registo e controlo da assiduidade do pessoal, o seguinte:

A assiduidade do pessoal é anotada diariamente nas diversas escolas pelas Assistentes Operacionais num mapa denominado de relação de faltas, sendo o mesmo conferido, de acordo com o registo de falta aposto no livro de turma, e assinado pela chefe do pessoal. Estes mapas são posteriormente enviados ao setor de Recursos Humanos dos Serviços Administrativos do Agrupamento sede.

No setor de Recursos Humanos do Agrupamento sede, e conforme o pessoal docente e não docente vai entregando as declarações de faltas, estas vão sendo verificadas/controladas no mapa relação de faltas pela funcionária A, sendo aí anotado o artigo que serve de fundamento para a justificação das mesmas. A funcionária A coloca as declarações de falta na pasta de “correio a despacho”, que diariamente é entregue pela Coordenadora Técnica na Direção, para serem ou não justificadas.

Após despacho da Direção, as declarações de faltas são remetidas à área de Recursos Humanos para serem registadas no programa de “Gestão de Pessoal e Vencimentos” pela funcionária A, que posteriormente arquiva em pasta própria as declarações de faltas e os mapas de relação de faltas.

| Objetivo                    | Registo da assiduidade do Pessoal Docente e Não Docente   |        |   |   |  |
|-----------------------------|---|--------|---|---|--|
| <b>Entradas</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Relação de faltas</li> <li>Declarações de faltas</li> <li>Mapa geral de faltas retirado do software GPV</li> </ul> |        |   |   |  |
| Atividades                  | Intervenientes  |        |   | Documentos de suporte                         | Registos Produzidos                    |
|                             | AO  | RH - A | D |   |  |
| Registo de faltas           | ●   |        |   | Mapa Relação de Faltas                        |  |
| Verificação/Controlo faltas |   | ●      |   | Declarações de faltas                         | Artigo que serve de fundamento à falta |
| Autorização                 |   |        | ● | Declarações de faltas                         | Justificação                           |
| Registo                     |   | ●      |   |   | Software GPV<br>Mapa Geral Faltas      |
| Arquivo                     |   | ●      |   | Mapa Relação de Faltas<br>Declaração de falta |  |
| <i>Outputs</i>              | Assiduidade do Pessoal ao Serviço no AEAS   |        |   |   |  |

AO = Assistentes Operacionais; RHA = Recursos Humanos - funcionária A;

D = Direção

Responsável = ●; Participante = ○

QUADRO 2 - CONTROLO DA ASSIDUIDADE

Fonte: Adaptado do Manual de Controlo Interno do IPL disponível em [http://www.ipleiria.pt/lists/BUVDocuments/4281\\_manual\\_ci.pdf](http://www.ipleiria.pt/lists/BUVDocuments/4281_manual_ci.pdf)

### 5.1.2 Processamento de Remunerações

Todos os meses, antes do processamento dos vencimentos, no setor de Recursos Humanos,

as funcionárias A e B elaboram uma lista do pessoal a abonar pelo Agrupamento onde são colocadas as observações mais pertinentes para esse mês, e outras observações mais específicas a ter em atenção para determinado ou determinados funcionários.

A funcionária B efetua todos os cálculos necessários para o processamento das remunerações, designadamente quanto a vencimentos, subsídios e férias a pagar ao pessoal que termina contrato, ou ao pessoal que adquire o direito à aposentação.

Dado que existem docentes com contrato a termo, por vezes acontecem alterações aos contratos, como seja, a redução de horas por proteção social de um docente são atribuídas a outro docente do mesmo grupo de ensino que tenha um horário incompleto. Nestas situações é necessário efetuar um aditamento ao contrato. Assim, sempre que há aditamentos ou qualquer outra alteração pertinente (alteração do índice de vencimento) relacionada com os abonos do mês, o Diretor elabora um memorando, datado e assinado, num livro próprio (autocopiativo) com essa informação, que envia para os Serviços Administrativos, ficando uma cópia no livro.

Todos os documentos que servem de suporte ao processamento das remunerações são arquivados num *dossier* pelas funcionárias A e B do setor de Recursos Humanos.

O processamento dos vencimentos é efetuado conjuntamente pelas funcionárias A e B do setor de Recursos Humanos. Terminada esta fase, as mesmas verificam os recibos gerados pelo programa de processamento de salários, garantindo que não ficou a faltar o processamento de vencimento de nenhum funcionário.

As verbas necessárias para o pagamento dos vencimentos são requisitadas no início de cada mês à Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência. As referidas verbas constam numa requisição de fundos, elaborada no programa GPV, pelas funcionárias A e B, após o processamento dos vencimentos e o cálculo dos descontos a entregar na CGA e na ADSE.

As referidas funcionárias elaboram uma folha de cálculo para a validação da requisição de fundos. Esta conferência é efetuada pelo confronto dos valores constantes das folhas de vencimentos com os valores constantes da requisição de fundos de acordo com o valor de cada rubrica/classificação.

Depois de conferida pelas funcionárias A e B a requisição de fundos, esta é impressa em

duplicado e colocada na pasta de “correio a despacho”, sendo assinada por dois elementos do Conselho Administrativo. Assim, dado que este órgão é composto pelo Diretor, que preside, por um Adjunto do Diretor, e pela Coordenadora Técnica dos Serviços de Administração Escolar, regra geral são os dois primeiros que assinam a requisição de fundos, na falta de um destes elementos, devido a férias ou algum impedimento, a Coordenadora Técnica dos Serviços de Administração Escolar assina a requisição de fundos, dado a mesma pertencer ao Conselho Administrativo.

Uma das funcionárias A ou B envia a requisição de fundos, via CTT, à Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência, e arquiva um exemplar num dossier preparado especialmente para esse efeito.

Na mesma data, uma das funcionárias A ou B efetua, *online*, uma exportação de dados do programa “GPV” para o MISI (sistema de informação onde são recolhidos dados da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário), onde constam os valores da requisição de fundos e os ficheiros de todos os funcionários.

As funcionárias A e B entregam as folhas de vencimentos à Coordenadora Técnica para validação e assinatura. Após este procedimento as folhas de vencimentos são colocadas na pasta de “correio a despacho” para autorização de pagamento. A Adjunta do Diretor dá despacho e autoriza o pagamento dos vencimentos.

As funcionárias A e B imprimem os documentos e gravam todos os ficheiros relacionados com os descontos, enviando-os à funcionária H do setor de Contabilidade, para *upload* na CGA, ADSE, Segurança Social e Autoridade Tributária.

Existe um *interface* entre os programas Contab – POCE e GPV que permite a importação de dados. Efetuada a exportação da requisição de fundos pelo setor de Recursos Humanos, a funcionária H do setor da Contabilidade promove, no programa Contab – POCE, a importação da fase de cabimento dos vencimentos. As restantes fases de registo contabilístico dos vencimentos: autorização e pagamento são efetuados pela funcionária G, no dia estipulado para tal (em regra o dia 23 de cada mês, exceção se o dia útil anterior coincidir com fim-de-semana, que passa ao dia útil anterior).

Antes da data estipulada para a liquidação dos vencimentos a funcionária H, do setor de contabilidade, efetua o *upload* dos ficheiros de descontos e entrega os documentos ao setor de Tesouraria – funcionária I.



Na semana que antecede o dia da liquidação dos vencimentos a funcionária I do setor de Tesouraria efetua o *upload* do ficheiro na aplicação disponibilizada pela CGD para crédito em conta dos funcionários.

Os valores requisitados para pagamento dos vencimentos são creditados em conta no dia estipulado para tal. Nessa data, a funcionária I, do setor de Tesouraria efetua no Contab-POCE os registos contabilísticos da receita creditada em conta e destinada aos vencimentos, e efetua a importação da fase de liquidação dos abonos e descontos. Procede de igual forma à liquidação dos descontos via *homebanking* entregando os documentos na Direção para que o responsável proceda à validação via *homebanking*.

Os documentos relativos aos vencimentos e descontos vão sendo arquivados na conclusão de cada processo, pelo funcionário que conclui o mesmo.

|  |   |        |        |       |    |   |  |
|--|---|--------|--------|-------|----|---|--|
| Objetivo   | Processamento, pagamento e registo de Remunerações  |        |        |       |    |   |  |
| Entradas   | · ficheiro de remunerações a pagar<br>· folha de remunerações retirada do <i>software</i> GPV |        |        |       |    |   |  |
| Atividades   | Intervenientes  |        |        |       |    | Documentos de suporte   | Registos Produzidos  |
|  | RH - A  | RH - B | SC - H | T - I | CA |   |  |
| Preparação   | ●   | ●      |        |       |    | Memorandos<br>Lista de pessoal<br>abonar  | <i>Software</i> GPV  |
| Processamento  | ●   | ●      |        |       |    |   | Folhas de<br>vencimentos<br>Relação de Descontos<br>Requisição de fundos |
| Lançamento<br>Contabilístico   |   |        | ●      |       |    | Folha de abonos<br>retirada do <i>software</i><br>GPV                                     | <i>Software</i> Contab-<br>POCE  |
| <i>Upload</i> de<br>ficheiro de<br>abonos  |   |        | ●      |       |    |   | Documento Unico<br>Cobrança  |
| Autorização de<br>Pagamento  |   |        |        |       | ●  | Ficheiro de abonos a<br>pagar   | Folhas de Caixa  |
| Liquidação   |   |        |        | ●     |    |   | Caixa <i>e-Banking</i>   |
| Arquivo  | ●   | ●      | ●      | ●     |    | Folhas de<br>vencimentos<br>Relação de<br>Descontos<br>Requisição de fundos<br>Memorandos |  |
| Outputs  | Processamento e pagamento de abonos concluído   |        |        |       |    |   |  |
| CA= Conselho Administrativo; RH-A= Recursos Humanos, funcionária A; RH-B = Recursos Humanos, funcionária B ; T-I= Tesouraria, funcionário I; SC-H = Contabilidade, funcionária H |   |        |        |       |    |   |  |
| Responsável = ●; Participante = ○  |   |        |        |       |    |   |  |

QUADRO 3 – PROCESSAMENTO DE REMUNERAÇÕES

Fonte: Adaptado do Manual de Controlo Interno do IPL disponível em [http://www.ipleiria.pt/lists/BUVDocuments/4281\\_manual\\_ci.pdf](http://www.ipleiria.pt/lists/BUVDocuments/4281_manual_ci.pdf)

## **5.2 Setor de Tesouraria**

Para além da intervenção do setor no pagamento de vencimentos aos funcionários do AEAS, o setor desenvolve ainda nas seguintes funções.

### **5.2.1 Recebimento de taxas, multas, prestações de serviços e outras operações**

Na sequência da entrevista realizada à funcionária I do setor de Tesouraria, e relativamente à cobrança de receitas, foi-nos descrito o seguinte.

Qualquer receita obriga à emissão de uma guia de receita. No caso das receitas provenientes de propinas, taxas e multas, a funcionária D do setor de Alunos recebe as verbas e emite o respetivo recibo, entregando o original ao aluno, sendo o duplicado entregue, no final do dia, à funcionária I do setor de Tesouraria que emite uma guia de receita. Esta é assinada pela funcionária I e pela funcionária D.

Existem igualmente contratos de aluguer de instalações ou de salas. No recebimento a funcionária I do setor de Tesouraria emite uma guia de receita, em duplicado, que é assinada pela própria e pelo Diretor, sendo um dos exemplares entregue ao cliente e o outro arquivado.

Todos os recebimentos são depositados diariamente no Banco Comercial (CGD) onde o AEAS tem conta pela funcionária I, sendo as receitas registadas no programa Contab-POCE pela mesma funcionária. Todos os documentos de receita são arquivados na Tesouraria pela funcionária I.

Na contabilidade existem contas individualizadas, que permitem, a qualquer momento, consultar a receita proveniente de qualquer cliente.

No final de cada mês a funcionária I, verifica o total das receitas cobradas nesse mês e emite uma guia de receita para entregar ao Tesouro, até ao dia 10 do mês seguinte. Emite igualmente um cheque, que assina, e que anexa à guia de receita para ser assinada pela adjunta do Diretor. Posteriormente efetua a entrega do respetivo valor no Tesouro.

Estes valores são incluídos, juntamente com o duodécimo do mês atribuído pelo Estado ao AEAS, na Requisição de Fundos a enviar, no início de cada mês de acordo com a data

estipulada em calendário divulgado no início de cada ano económico, à Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência, e destinam-se a pagar os encargos assumidos nesse mês com as despesas correntes e de capital.

| Objetivo  | Receita proveniente de taxas, multas e outros                                     |       |   |                              |                     |
|---|---|-------|---|------------------------------|---------------------|
| Entradas  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Folha de caixa</li> <li>Recibos</li> </ul> |       |   |                              |                     |
| Atividades  | Intervenientes  |       |   | Documentos de suporte        | Registos Produzidos |
|   | SA - D  | T - I | D |                              |                     |
| Guia de Receita   | ●   | ●     | ● | Contrato de aluguer e outros | Software GIAE       |
| Recebimento da folha de Caixa   |   | ●     |   | Folhas de Caixa              |                     |
| Contabilização da receita   |   | ●     |   |                              | Guia de Receita     |
| Arquivo   |   | ●     |   |                              | Folhas de Caixa     |
| Reconciliação Bancária  |   | ●     |   | Extratos Bancários           |                     |
| D = Diretor; SAD = Setor de Alunos, funcionária D; T = Setor de Tesouraria, funcionária I |   |       |   |                              |                     |
| Responsável = ●; Participante = ○   |   |       |   |                              |                     |

QUADRO 4 – RECEBIMENTO DE TAXAS, MULTAS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Fonte: Adaptado do Manual de Controlo Interno do IPL disponível em [http://www.ipleiria.pt/lists/BUVDocuments/4281\\_manual\\_ci.pdf](http://www.ipleiria.pt/lists/BUVDocuments/4281_manual_ci.pdf)

### 5.2.2 Pagamentos diversos

Na sequência da entrevista realizada à funcionária I do setor de Tesouraria, relativamente à utilização de meios financeiros para pagamentos, foi-nos descrito o seguinte.

Os pagamentos do AEAS são efetuados prioritariamente por *e-banking*, tendo as contas como titulares: o Diretor, a Adjunta do Diretor e a funcionária I. As contas são movimentadas com a assinatura obrigatória da funcionária I, e mais uma assinatura de um dos restantes titulares.

A funcionária I efetua os pagamentos via *e-banking*, imprime uma listagem das operações efetuadas, anexa essa listagem aos documentos a pagamento e entrega-os à Adjunta do Diretor para validação por aposição de assinatura.

No caso de o pagamento ser efetuado por cheque, a funcionária I emite-o, anexando-o ao documento ou documentos a pagamento, entregando a documentação à Adjunta do Diretor para assinatura. Devolvida a documentação pela Direção a funcionária I assina o cheque, coloca-lhe o selo branco e envia-o ao fornecedor, anexando-o ao ofício que elaborou.

As reconciliações bancárias são efetuadas, mensalmente, pela Coordenadora Técnica dos serviços de Administração Escolar, com recurso aos extratos bancários e à informação bancária extraída dos registos contabilísticos.

|   |  |            |          |                              |                            |
|---|--|------------|----------|------------------------------|----------------------------|
| <b>Objetivo</b>   | Movimentos financeiros nas contas da Caixa Geral de Depósitos                                      |            |          |                              |                            |
| <b>Entradas</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Guias de Receita</li> <li>• Guias de Pagamento</li> </ul> |            |          |                              |                            |
| <b>Atividades</b>   | <b>Intervenientes</b>  |            |          | <b>Documentos de suporte</b> | <b>Registos Produzidos</b> |
|   | <b>T - I</b>   | <b>CSA</b> | <b>D</b> |                              |                            |
| Pagamento E-Banking   | ●  |            | ●        | Faturas                      | Listagem                   |
| Emissão Cheque  | ●  |            |          | Guias de pagamento           |                            |
| Depósito em conta   | ●  |            |          | Talão de Depósito            |                            |
| Arquivo   | ●  |            |          | Fatura/Recibos               |                            |
|   |  |            |          | Talão de Depósito            |                            |
| Reconciliação Bancária  |  | ●          |          | Extratos Bancários           | Mapa Reconciliatório       |
| D = Diretor; T = Setor de Tesouraria, funcionária I; CSA= Coordenadora Serviços Administrativos |  |            |          |                              |                            |
| Responsável = ●; Participante = ○   |  |            |          |                              |                            |

QUADRO 5 – PAGAMENTOS DIVERSOS

Fonte: Adaptado do Manual de Controlo Interno do IPL disponível em [http://www.ipleiria.pt/lists/BUVDocuments/4281\\_manual\\_ci.pdf](http://www.ipleiria.pt/lists/BUVDocuments/4281_manual_ci.pdf)

### 5.3 Setor de Econmato, Compras e Contabilidade

#### 5.3.1 Aquisição de bens e serviços

Na sequência da entrevista realizada à funcionária H, do setor de Econmato, Compras e Contabilidade, relativamente ao processo de aquisição de bens, foi-nos descrito o seguinte.

Existe nos Serviços Administrativos um Econmato para o “Material de Escritório” necessário ao normal funcionamento do Agrupamento, sendo estes bens, em regra, adquiridos no portal de Compras Públicas – MEC.

Para aquisição de bens no portal de Compras Públicas – MEC a funcionária H, juntamente com a Adjunta do Diretor, fazem o levantamento das necessidades de consumo para todo o período económico. A Adjunta do Diretor efetua todos os procedimentos relacionados com o cabimento e compromisso no referido portal. O acesso ao portal é efetuado por *password*, sendo que os procedimentos aí efetuados são de acordo com regras previamente

estabelecidas - preenchimento de uma previsão das quantidades de bens necessários, *download* de documentos para assinatura seguindo-se *upload* dos mesmo (cabimento), numa data posterior após adjudicação ao fornecedor, repete-se o processo de *download* e *upload* de documentos (compromisso).

Terminada a fase descrita, a requisição de bens é efetuada no portal da Tradeforum pela adjunta do Diretor, igualmente com acesso ao portal por *password*. Os registos contabilísticos destas aquisições no *software* Contab-POCE são da competência da funcionária H, sendo efetuados após os referidos procedimentos.

No AEAS existe um modelo tipo de relação de necessidades interna para movimentar o “Material de Escritório” entre o Economato/Compras e os diversos departamentos/setores. O docente/funcionário, verificada a necessidade de um bem, preenche, assina e entrega à funcionária H a relação de necessidades interna.

Existindo o bem em *stock* no Economato, este é entregue ao requisitante pela funcionária H. Em situação de rutura de *stock*, e não podendo proceder-se a outras aquisições no portal de compras MEC devido a inoperacionalidade do mesmo, a funcionária H transcreve a lista de bens constante da relação de necessidades interna para uma relação de necessidades oficial, que é posteriormente assinada pela Coordenadora Técnica e enviada à Adjunta do Diretor para autorização da compra.

No Economato não é efetuado o controlo de *stocks*. Em tempos existiam fichas em *excel* onde eram registadas as entradas e as saídas, atualmente esse procedimento não é aplicado.

O processo de compra inicia-se com a relação da necessidade. O setor, o docente, ou o departamento preenche uma relação de necessidades a pedir determinado material, dando orientações relativamente às especificidades do fornecedor e informação do custo. Esta informação é remetida à Adjunta do Diretor, que verifica se há ou não cabimento, de acordo com informações prestadas pela funcionária H, e autoriza ou não a compra.

Em regra, as aquisições são antecedidas de consulta de preços a três fornecedores, pela funcionária H, de acordo com as regras estipuladas. Na exceção, a aquisição de um material específico fornecido unicamente por um determinado fornecedor, a funcionária H efetua a consulta a esse fornecedor.

A encomenda é efetuada na aplicação informática Contab-POCE pela funcionária H, que

posteriormente imprime a nota de encomenda em papel, que de seguida é assinada pela Adjunta do Diretor, sendo posteriormente digitalizada e remetida ao fornecedor por correio eletrónico ainda pela funcionária H. Esta funcionária efetua igualmente o registo do compromisso na aplicação informática Contab-POCE após a emissão da nota de encomenda.

Sempre que os bens se destinam aos extintos Agrupamentos de Fermentelos ou Aguada, é colocada essa informação na nota de encomenda, e o fornecedor entrega diretamente as encomendas nesses locais. A conferência dos bens nos locais de entrega é feita por assistentes operacionais, que após validação, remetem os documentos com indicação de recebido e conferido, datado e assinado, por correio interno, para a sede do Agrupamento.

Na sede do Agrupamento a receção de encomendas com local de destino específico, é efetuada por um assistente operacional que confere a mercadoria no local/setor de destino, entregando os documentos de transporte, assinados com a indicação de recebido e conferido e com menção da data do recebimento, no setor de Contabilidade.

As encomendas destinadas ao economato ou sem indicação do local de destino são rececionadas pela funcionária H.

Rececionado o documento de transporte (guia de transporte ou guia de remessa) no setor de Contabilidade, este é arquivado num *dossier* a aguardar a receção da fatura. No caso de o documento de transporte ser fatura, ou após a sua receção, a funcionária H anexa-lhe a relação de necessidades e a requisição, coloca-lhe o carimbo de “despesa a pagar” e entrega-a à Coordenadora Técnica para que proceda ao seu registo no livro “Registo Diário de Faturas” e preencha o número do registo, a fonte de financiamento e a classificação económica.

Posteriormente a Coordenadora Técnica remete a fatura à funcionária H do setor de Contabilidade, para que esta a registe no *software* Contab-POCE e a archive numa pasta de “faturas a aguardar pagamento”, até que seja rececionada a verba correspondente ao duodécimo requisitado à Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência. Só após este recebimento é efetuado o pagamento.

A autorização de pagamento é dada pela Adjunta do Diretor, sendo de seguida os documentos a pagamento entregues à funcionária I do setor de Tesouraria, para que proceda à sua liquidação de acordo com os procedimentos atrás descritos.

|  |  |              |          |           |                              |                                     |
|--|--|--------------|----------|-----------|------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Objetivo</b>  | Satisfazer necessidades de bens e serviços de valor inferior a 5.000,00 euros. |              |          |           |                              |                                     |
| <b>Entradas</b>  | Pedido Interno de Aquisição de Bens e Serviços (PIABS)                         |              |          |           |                              |                                     |
| <b>Atividades</b>  | <b>Intervenientes</b>  |              |          |           | <b>Documentos de suporte</b> | <b>Registos Produzidos</b>          |
|  | <b>SEC - H</b>   | <b>T - I</b> | <b>D</b> | <b>CA</b> |                              |                                     |
| Recebimento do pedido de aquisição   | ●  |              |          |           | Receção do PIABS             | PIABS                               |
| Autorização de despesa (sujeito a prévio cabimento)  |  |              | ●        | ●         | Proposta de despesa          | Assinatura                          |
| Cabimento  |  |              | ●        |           |                              | Software Contab-POCE                |
| Registo da Autorização de Despesa  | ●  |              |          |           | Proposta de despesa          | Software Contab-POCE                |
| Elaboração da Requisição   | ●  |              |          |           |                              | Requisição                          |
|  |  |              |          |           |                              | Software Contab-POCE                |
| Envio da Requisição  | ●  |              |          |           |                              | Cópia do Fax; registo de e-mail     |
| Recepção da fatura confirmada  | ●  |              |          |           | Fatura                       |                                     |
| Registo da Fatura  | ●  |              |          |           | Fatura                       | Software Contab-POCE                |
| Autorização de Pagamento   |  |              |          | ●         | Autorização de Pagamento     | Assinatura                          |
| Registo da Autorização de Pagamento  |  | ●            |          |           |                              | Software Contab-POCE                |
| Pagamento da Fatura  |  | ●            |          |           |                              | Registo da autorização de Pagamento |
| Arquivo  |  | ●            |          |           |                              | Processo de Despesa                 |
| Reconciliação Bancária   |  | ●            |          |           | Extrato Bancário             | Extrato Bancário                    |
|  |  |              |          |           |                              | Software Contab-POCE                |
| <i>Outputs</i>   | Processo de despesa concluído  |              |          |           |                              |                                     |
| SEC - Setor de Económico/Compras/Contabilidade, funcionária H; CA - Conselho Administrativo;<br>T= Setor de Tesouraria, funcionária I<br>Responsável = ●; Participante = ○ |  |              |          |           |                              |                                     |

QUADRO 6 – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Fonte: Adaptado do Manual de Controlo Interno do IPL disponível em [http://www.ipleiria.pt/lists/BUVDocuments/4281\\_manual\\_ci.pdf](http://www.ipleiria.pt/lists/BUVDocuments/4281_manual_ci.pdf)

#### 5.4 Setor de Imobilizado - Aquisição e registo de imobilizado

Na sequência da entrevista realizada à funcionária H, do setor de Económico, Compras e Contabilidade, relativamente ao processo de aquisição de Imobilizado, foi-nos descrito o seguinte.

Todas as aquisições do imobilizado são efetuadas seguindo os mesmos procedimentos

descritos para o processo de aquisição de bens e serviços. Quando se inicia um processo de aquisição de um bem destinado a fazer parte integrante do imobilizado, o setor de Econmato envia ao funcionário responsável pelo controlo do Imobilizado cópia da relação de necessidades e da requisição ao fornecedor. Posteriormente, o setor de Contabilidade remete cópia da fatura para que se proceda ao registo dos bens no *software* CIBE.

Este, é um programa informático para registo do Cadastro e Inventário de Bens do Estado - CIBE. Os ativos não correntes (imobilizado) encontram-se registados nesse programa e os bens estão etiquetados. Contudo, as listas de bens não estão afixadas nos diversos departamentos/setores e não é efetuada a sua conferência física.

Devido a mobilidade inter-serviços da funcionária responsável pelo serviço, atualmente, os registos não estão a ser efetuados. Já a responsabilidade por alguns registos mais básicos foi atribuída a uma Assistente Operacional, sem a formação adequada, e que aguarda pela realização de ações de formação na área.

#### **5.5.1 Serviços Administrativos (Coordenadora Técnica) - Reconciliações**

No final de cada mês a Coordenadora Técnica imprime diversos documentos gerados pelo *software* Contab-POCE: Livro Caixa, Contas Correntes, Balancetes por classificação económica e outros necessários à conferência das despesas pagas e das receitas cobradas.

No portal da Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência é possível consultar e imprimir os valores requisitados por mês e os valores acumulados, sendo igualmente possível aceder e imprimir as contas correntes da ADSE e da CGA.

Para a reconciliação das contas a Coordenadora Técnica apoia-se em mapas auxiliares que efetua em folhas de cálculo do *Excel*. Assim, todos os meses, com base nos documentos arquivados nos diversos *dossiers*, a Coordenadora Técnica elabora folhas de cálculo para as despesas com pessoal, para os descontos e contribuições entregues ao Estado e outras entidades, e para as despesas correntes e de capital. Elabora igualmente folhas de cálculo para as receitas cobradas e requisitadas.

Do confronto entre os valores constantes dos mapas impressos do *software* Contab-POCE



e dos do portal das referidas entidades estatais, com os valores constantes nas folhas de cálculo é possível verificar se existem ou não divergências. Caso ocorram, são analisadas e devidamente corrigidas, para que no final do ano as contas estejam corretas.

## 6. ANÁLISE CRÍTICA DOS CONTROLOS INSTALADOS

Da análise detalhada dos procedimentos implementados, e tendo presente o referencial teórico, passamos a detalhar os pontos fracos detetados nos diversos setores para as funções identificadas, propondo melhorias para os minimizar ou eliminar.

### 6.1 Setor de Recursos Humanos

#### ▪ Registo de Assiduidade do pessoal docente e não docente

| Ponto fraco  | Proposta de Melhoria   |
|--|--|
| Mapa de relação de faltas enviado por cada escola ao SRH do Agrupamento sede     | O mapa de relação de faltas deverá ser fotocopiado sendo o <b>original enviado ao SRH do Agrupamento sede e a fotocópia arquivada num <i>dossier</i> na escola que o originou. O envio deve ser feito diariamente, ao cuidado da funcionária A</b>   |
| Registo no programa “Gestão de Pessoal e Vencimentos”                            | O <b>registo no programa</b> deve ser feito <b>pela funcionária B</b>  |
| Controlo das justificações de faltas   | <b>Todos os meses</b> , antes do processamento dos salários, a <b>Coordenadora Técnica deve extrair da aplicação GPV um mapa síntese com as faltas do pessoal docente e não docente e efetuar uma reconciliação</b> entre este mapa e as declarações de faltas entregues pelos docentes, verificando se o registo das mesmas foi efetuado de forma correta, designadamente, nos dias e no artigo da justificação. <b>Caso verifique alguma divergência deverá comunicar à funcionária B para que proceda à devida correção</b> |
| Arquivo das declarações de faltas, mapas de relação de faltas e mapas de síntese | <b>Funcionária A – mapas de relação de faltas.</b><br><b>Funcionária B - declarações de faltas mapa de síntese</b>   |

▪ **Processamento de Remunerações**

| <b>Ponto fraco</b>   | <b>Proposta de Melhoria</b>   |
|--|---|
| Arquivo da documentação de suporte do processamento de vencimentos                           | Função a ser desempenhada pela <b>funcionária A</b>   |
| Preparação e Processamento de vencimentos  | Este processo é efetuado em tempo reduzido (um dia) dada a facilidade oferecida pelo <i>software</i> , no entanto, exige uma atenção redobrada na fase de preparação, assim, a <b>segregação de funções entre as funcionárias A e B deverá aplicar-se entre o apoio prestado e o manuseamento do programa</b> (o acesso ao programa é por password ficando registo da data e do nome da funcionária que processou as remunerações). |
| Preparação e Processamento de vencimentos no programa GPV                                    | A <b>realizar</b> pela <b>funcionária A</b> , auxiliada pela funcionária B  |
| Validação dos recibos gerados pelo programa  | A <b>realizar</b> pela <b>funcionária B</b> , auxiliada pela funcionária A  |
| Requisição de Fundos para pagamento dos vencimentos  | <b>Elaboração de requisição pela funcionária A</b> que processou informaticamente os vencimentos. <b>Esta requisição deve ser validada pela Coordenadora Técnica</b>  |
| Validação da Requisição de Fundos  | <b>A efetuar</b> com recurso a folha de excel <b>pela funcionária B</b> . Essa validação deve igualmente ser <b>verificada pela Coordenadora Técnica</b>  |
| Envio da Requisição de Fundos via CTT e arquivo da cópia da requisição                       | Deve ser <b>efetuado pela funcionária B</b>   |
| Exportação de dados do programa GPV para o MISI  | Deve ser <b>efetuado pela funcionária A</b>   |
| Validação e assinatura das folhas de vencimentos   | As folhas de vencimento deverão ser assinadas <b>pela funcionária A</b> , responsável pela sua elaboração, antes de serem <b>entregues à Coordenadora Técnica para verificação e assinatura</b> . Posteriormente serão enviadas ao <b>Diretor para autorização de pagamento e assinatura</b> .  |
| Impressão e gravação dos documentos do processamento, e seu envio ao setor da Contabilidade. | Deve ser <b>efetuado pela funcionária A</b>   |

## 6.2 Setor de Tesouraria

- **Recebimento de taxas, multas, prestações de serviços e outras operações**

| <b>Ponto fraco</b>                                   | <b>Proposta de Melhoria</b>   |
|--|---|
| Recebimentos provenientes de alunos                  | A <b>guia síntese</b> final do dia deve ser emitida em duplicado, sendo o <b>original</b> e os <b>documentos justificativos</b> para o <b>setor de Tesouraria</b> e a <b>cópia</b> para <b>arquivo</b> do <b>setor de alunos</b> . A guia síntese (original e duplicado) deve ser <b>assinada pelos funcionários intervenientes de cada seção</b> . |
| Recebimentos diversos                                | Deve ser <b>elaborada uma guia síntese</b> no <b>final do dia</b> dos <b>recebimentos diversos</b> , onde estão apenas as <b>cópias dos recibos</b> . A <b>guia</b> deve ser <b>assinada</b> pela <b>funcionária I</b> e pela <b>Coordenadora Técnica</b> .   |
| Depósitos diários                                    | Cada guia deve dar lugar à <b>realização de um depósito em Banco Comercial</b> , de <b>valor igual ao indicado na guia</b> .  |
| Registo no programa Contab-POCE                      | Os <b>registos contabilísticos</b> devem ser feitos, <b>após depósito bancário</b> , pela <b>funcionária do setor da Contabilidade – funcionária H</b> , na <b>presença dos recibos, guias síntese e talões de depósito</b> .   |
| Arquivo dos documentos de receita                    | O <b>arquivo</b> deve ser feito no <b>setor de Contabilidade</b> , pela <b>funcionária H</b> .  |
| Verificação das receitas cobradas no fim de cada mês | A <b>verificação</b> deve ser feita pela <b>Coordenadora Técnica</b> , que depois <b>indica à funcionária I o valor a transferir para o Tesouro</b> .   |

▪ **Pagamentos diversos**

| Ponto fraco                                     | Proposta de melhoria   |
|---|--|
| Processo de pagamento                           | <b>Deve existir uma listagem prévia dos pagamentos a efetuar com indicação do credor e respetivo NIB. Devem estar apenas à listagem os documentos que deram origem ao débito, onde após pagamento deve ser aposto um carimbo de pago e respetiva data. A listagem de pagamentos deve ser validada pelo CA.</b>   |
| Validação da transferência por <i>e-banking</i> | <b>A funcionária I processa a transferência no portal bancário e valida-a com a sua <i>password</i>. De seguida envia a listagem ao membro da Direção que a valida definitivamente com a sua <i>password</i>.</b>  |
| Pagamentos efetuados por cheque                 | <b>Os pagamentos efetuados por cheque só devem ocorrer em situações pontuais (se o valor exceder o limite permitido por <i>e-banking</i>, nas entregas de Guia de Receita ao Tesouro, ou outras devidamente justificadas). Na emissão do cheque a assinatura inicial deve ser da funcionária I, que deve igualmente colocar o carimbo pago e respetiva data no original do documento a pagamento. Deve posteriormente anexar ao cheque emitido o documento a pagamento para assinatura por um membro da Direção. Recolhidas as assinaturas a funcionária I coloca no cheque o selo branco.</b> |
| Envio de ofício a notificar do pagamento        | <b>Quer para os pagamentos por e-banking quer por cheque deve ser elaborado um ofício indicando a realização do pagamento. A emissão deve ser feita pela funcionária I, a assinatura por um membro da Direção, e o envio para o correio efetuado por uma Auxiliar. A cópia do ofício deve ser apenas à lista dos pagamentos a efetuar, ao output obtido do portal bancário, no caso dos pagamentos por e-banking, ou à cópia do cheque no caso dos pagamentos por esse meio.</b>   |
| Registo e arquivo da documentação               | <b>Todo o processo e respetivos anexos devem ser enviados para o SC – funcionária H para registo no programa e posterior arquivo. Na Tesouraria ficam cópias do processo, bem como cópias dos ofícios enviados.</b>  |

### 6.3 Setor de Economato, Compras e Contabilidade

#### ▪ Aquisição de bens e serviços

| Ponto fraco                                     | Proposta de Melhoria  |
|---|---|
| Economato                                       | A <b>guarda do material deve estar entregue a funcionária a nomear</b> (pode ser uma Auxiliar), a quem <b>competirá controlar a entrada e saída do material em fichas próprias</b> . Controlará a entrada pelos documentos de transporte (GR ou fatura), e as saídas pelas requisições internas devidamente autorizadas.  |
| Relação de necessidades interna                 | A <b>validação da relação interna deve ser feita pela funcionária H, autorizada pela Coordenadora Técnica</b> , e a <b>entrega do material pela funcionária – a nomear – responsável pelo Economato</b>   |
| Rutura de <i>stock</i> no Economato             | As <b>ruturas são identificadas pela funcionária a nomear que as comunica à funcionária H</b> . Esta elabora de seguida uma <b>relação de necessidades oficial, validada de seguida pela Coordenadora Técnica, e autorizada a compra pela Adjunta do Diretor</b> .  |
| Controlo de <i>stocks</i> no Economato          | Nomeação de uma Auxiliar com essa função. A <b>Coordenadora Técnica deverá pelo menos duas vezes por ano realizar uma inventariação física ao stock e comparar os valores obtidos com as fichas de stock utilizadas. Elaborará de seguida relatório com as diferenças identificadas</b> .   |
| Aquisição de bens no portal de compras Públicas | O <b>acesso ao portal da Tradeforum deverá ser da responsabilidade da Coordenadora Técnica</b> .  |
| Proposta de aquisição                           | A <b>funcionária H deve elaborar um relatório, com a consulta efetuada aos três fornecedores, entregando-o à Coordenadora Técnica para que o mesmo seja analisado na reunião mensal do CA</b>   |
| Processo de compra Concretização                | A <b>requisição é enviada por correio eletrónico ao fornecedor pela Coordenadora Técnica</b> . No caso de a encomenda ser a entregar nos Agrupamentos de Fermentelos ou Aguada, <b>a cópia da requisição deve ser enviada para esses locais</b> .   |
| Processo de compra Entrega de bens              | A <b>receção dos bens na sede do Agrupamento deve ser feita pela Auxiliar responsável pelo Economato</b> , que realizará a conferência dos bens recebidos comparando a GR com a nota de encomenda, assinando de seguida a GR e apondo o carimbo conferido e a data de receção. De seguida encaminhará os bens para o setor requisitante.  |
| Processo de compra Receção da Fatura            | Recebida a fatura – em mão própria ou pelo correio, a funcionária H retira da pasta a documentação guardada (requisição interna, nota de encomenda e guia de remessa) anexa-a à fatura recebida e <b>procede à sua conferência</b> (conferindo se o fornecedor faturou o que foi encomendado (e recebido) e nas condições acordadas, e verifica se os cálculos dos documentos estão aritmeticamente corretos. |

## 6.4 Setor de Imobilizado

### ▪ Aquisição e registo de Imobilizado

| Ponto fraco                         | Proposta de Melhoria  |
|-------------------------------------|---|
| Controlo do Imobilizado             | Necessidade de <b>nomeação de um funcionário para exercer as funções</b>  |
| Registo da aquisição do Imobilizado | Concretizada a receção do material a integrar no imobilizado do AEAS a <b>funcionária H deve enviar à funcionária a nomear cópia do processo de aquisição.</b>  |
| Conferência e registo               | De posse da cópia da fatura a <b>funcionária a nomear deve, no programa CIBE, registar o imobilizado adquirido com o detalhe exigido</b> pelo programa. De seguida o programa imprime as <b>etiquetas que a funcionária a nomear deve colocar em cada elemento adquirido.</b><br>O programa recolhe igualmente a informação que permite <b>localizar, o local do AEAS, onde está cada elemento.</b> |
| Conferência física do imobilizado   | O programa CIBE disponibiliza listagens, por local do AEAS, onde constam os elementos do imobilizado que <b>devem estar afixadas em cada sala, gabinete e áreas das escolas. A funcionária a nomear, anualmente, deve validar fisicamente os bens que estão nos espaços com as listagens emitidas,</b> elaborando de seguida um relatório para a Direção com as anomalias identificadas.            |

## 6.5 Serviços Administrativos (Coordenadora Técnica)

| Ponto fraco                 | Proposta de Melhoria   |
|-----------------------------|--|
| Relatório das divergências  | O trabalho de reconciliação da Coordenadora Técnica deve ser objeto de um relatório mensal, que deve ser enviado até ao dia 20 do mês seguinte à Direção, identificando os erros detetados.  |
| Tratamento das divergências | Identificadas as divergências, estas são comunicadas por escrito, pela Coordenadora Técnica, a cada Setor ou Funcionária para a devida retificação ou justificação. Esta comunicação deve ter resposta em prazo curto, igualmente por escrito, com indicação do trabalho desenvolvido. São destinatários desta comunicação a Coordenadora Técnica e a Direção. |

## CONCLUSÃO

Ao longo destas últimas três décadas foram várias as alterações e transformações sofridas no Sistema Educativo Português. Constitui-se uma ideia quase consensual que em Portugal o Sistema Educativo é fortemente centralizado e controlado.

A partir da década de 80 do século passado tem-se procurado alterar este facto, tendo, para isso, sido iniciado um processo de reforma através do qual se procurou dotar as escolas de maiores graus de autonomia, adaptá-las ao meio onde se encontram inseridas e envolver cada vez mais os atores educativos.

O processo de constituição de Agrupamentos de Escola teve início no ano lectivo de 1996/1997 com o objetivo de colmatar alguns dos principais problemas do 1.º Ciclo do Ensino Básico e, deste modo, alterar as dinâmicas organizacionais e pedagógicas específicas deste nível de ensino.

Com este modelo tem-se vindo a procurar dar maior autonomia às escolas, descentralizar o Sistema Educativo e territorializar as políticas educativas. A atribuição de maior autonomia às escolas e a descentralização do Sistema Educativo transfere para os órgãos de gestão uma maior responsabilidade relativamente à eficácia e eficiência das operações, à fiabilidade do relato financeiro e à conformidade com leis e regulamentos, visando a consecução dos objetivos da organização.

No AEAS o órgão de gestão está muito envolvido tanto no controlo interno administrativo como no controlo interno contabilístico ou financeiro. O primeiro constitui o ponto de partida para o controlo contabilístico, e compreende o controlo hierárquico. Reúne todos os procedimentos habituais de carácter administrativo na eficiência dos recursos aplicados, na eficácia das operações e na obediência às regras administrativas. Com o controlo interno contabilístico ou financeiro pretende, fundamentalmente, proteger o património do Agrupamento contra erros involuntários ou fraudes, garantir que a execução das operações seja efetuada de acordo com as autorizações concedidas, que as demonstrações financeiras sejam preparadas de acordo com os princípios contabilísticos, que sejam cumpridas as normas e regulamentos estabelecidos internamente e impulsionar a eficiência operacional.

Com o processo de agregação das escolas e devido à aposentação de alguns funcionários e



mobilidade de outros, houve muitas mudanças no pessoal administrativo. Estas mudanças verificaram-se ao nível dos setores objeto de estudo: Tesouraria, Contabilidade, Recursos Humanos e Coordenadora Técnica. A adaptação às mudanças está ainda numa fase embrionária, e tem sido condicionada pelas constantes mudanças ao nível regulamentar, ao nível de renovados sistemas de informação e à escassez de recursos humanos.

De realçar, como enorme contributo, o facto de a composição do órgão de gestão, que geria a extinta Escola Secundária Marques de Castilho e atual sede do AEAS, se ter mantido e possuir elevada experiência em gestão e administração escolar. A este contributo teremos de adicionar o empenho e a dedicação da adjunta do Diretor na colaboração prestada aos Serviços Administrativos do Agrupamento.

O setor de Econmato, Compras e Contabilidade está sob a responsabilidade de uma só funcionária, devido a escassez de recursos humanos e impossibilidade de novas contratações, e por falta de pessoal com formação nessas áreas, daí que seja um setor onde se recomenda uma atenção redobrada e a implementação de procedimentos de controlo mais detalhados.

Foi-nos transmitido, pelo Diretor do AEAS, a existência de um manual de controlo interno. Contudo, na entrevista realizada à Coordenadora Técnica, referimo-nos ao mesmo mas não obtivemos da sua parte a confirmação da sua existência, pelo que desconhecemos se existem instruções devidamente formalizadas, distribuídas e lidas pelos funcionários.

Para a eficiente administração dos escassos recursos financeiros dos organismos públicos, é essencial a implementação de manuais de formas e políticas adotadas pela gestão, ou seja controlos internos, onde expressamente se transcrevem os objetivos do controlo, bem como, a forma de concretizar esses objetivos.

A prática de controlo interno não pode ser negligenciada nas entidades públicas, e constitui o mais importante aliado daqueles que têm a grande responsabilidade de administrar em nome dos cidadãos, o bem público.

O Controlo Interno é um grande aliado na prevenção e deteção de erros que no quotidiano dificilmente seriam identificados. Todos os membros de uma organização são responsáveis pelos controlos internos no âmbito das suas áreas de responsabilidade, sendo igualmente responsáveis pela sua operação efetiva.

Um controlo interno eficaz e eficiente é sinónimo de sucesso. O deficiente ou inexistente controlo pode levar, eventualmente, a resultados negativos, e consequentemente a uma deficiente gestão dos bens públicos.

### **Limitação do estudo e recomendações para trabalhos futuros**

Na sequência do trabalho desenvolvido e da implementação dos procedimentos apresentados como proposta de melhoria na correção dos pontos fracos detetados recomendaríamos desenvolver um trabalho de auditoria interna no AEAS, no intuito de verificar a mais-valia que o presente estudo trouxe ao AEAS.

As auditorias internas auxiliam os funcionários na eliminação de alguns erros ou falhas que por vezes possam passar despercebidas. Desta forma, evita-se que aconteçam incorreções em razão de erros de atuação praticados em resultado da rotina do dia-a-dia.

Face ao limite temporal estabelecido para a realização do trabalho, este restringiu-se a apenas a algumas das áreas abordadas teoricamente. Contudo, o estudo poderia ter abrangido outras áreas da gestão financeira do Agrupamento, nomeadamente os Serviços de Ação Social Escolar.

Numa segunda fase, e uma vez validada a importância do estudo desenvolvido, sugerir-se-ia a criação de um Manual de Controlo Interno a implementar em todos os Agrupamentos de Escolas.

Por último, a obtenção de respostas mais pormenorizadas em algumas entrevistas podem ter sido condicionadas pelo facto das entrevistas terem sido realizadas em horário de expediente, tendo ocorrido algumas interrupções.



## BIBLIOGRAFIA

### ▪ LIVROS E REVISTAS:

Ahmad, H. N., Othman, R., Othman, R., & Jusoff, K. (2009). The effectiveness of internal audit in Malaysian public sector. [Article]. *Journal of Modern Accounting & Auditing*, 5(9), 53-62.

Afonso, J. D. (2006). A evolução do processo de constituição dos agrupamentos: *os seus benefícios e o grau de participação da comunidade educativa*. Universidade Portucalense Infante D. Henrique, Porto.

Ardila, N. R. V. (2009). El control interno, efectivo en los tiempos de crisis. *Portafolio*. Retrieved from <http://search.proquest.com/docview/334471525?accountid=26357>

Barroso, J. (1991). *Modos de organização pedagógica e processos de gestão da escola: sentido de uma evolução*. In *Inovação*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), 49.

Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.

Constituição da República Portuguesa 1976.

COSO. (1992). *Internal Control-Integrated Framework*. Retrieved from <http://www.coso.org/documents/Internal%20Control-Integrated%20Framework.pdf>

Costa, A., Oliveira, J., Alfieri, A., & Viegas, J. (2004). *Guia Prático Implementação de um sistema de Controlo Interno*. Sintra: NPF - Pesquisa e Formação.

Costa, C. B. d. (2010). *Auditoria Financeira: Teoria & Prática* (9 ed.). Lisboa: Rei dos Livros.

Coutinho, C. P. (2011). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. Coimbra.

Denzin, N., & Lincoln, Y. (1994). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks,

CA: SAGE Publications.

Doyle, J., Ge, W., & McVay, S. (2007). Determinants of Weaknesses in Internal Control Over Financial Reporting. *Journal of Accounting and Economics*, 44(1–2), 193-223. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jacceco.2006.10.003>.

Duarte, P. F. D. S. M., & Duarte, P. F. d. S. M. (2011). A importância do sistema de controlo interno na definição dos procedimentos de auditoria. In J. M. B. V. Ferreira (Ed.): FEUC.

Emil, G., & Mircea, S. (2008). The Progress and Structure of the Internal and Public Audit in Romania. [Article]. *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*, 17(4), 262-264.

Fernandes, C. L. (2010). O sistema de controlo interno nos municípios portugueses : o caso da Câmara Municipal de Ansião. In S. Jorge & R. Nunes (Eds.): FEUC

Gheorghe, Ș. I. (2008). The Internal Audit as a Component of the Public Entities' Internal Control System. [Article]. *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*, 17(3), 589-594.

IFAC. (2001). Governance in the Public Sector: A Governing Body perspective. *International Public Sector Study*. Retrieved from <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>.

INE. (2011). Anuário Estatístico de Portugal 2010. Instituto Nacional de Estatística. Retrieved from <http://www.ine.pt>

Jamshidi-Navid, B., & Arad, H. (2010). A Clear Look at Internal Control: Theory and Concepts. 27. Retrieved from <http://ssrn.com/abstract=1342048>

Kirsty, R., & Nava, S. (2008). Quality of internal control procedures; Antecedents and moderating effect on organisational justice and employee fraud. *Managerial Auditing Journal*, 23(2), 104-124. doi: 10.1108/02686900810839820

Ludke, M., & André, M. E. D. A. (1984). Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas. São Paulo: E.P.U.

Marçal, N., & Marques, F. L. (2011). Manual de Auditoria e Controlo Interno no Sector Público. Lisboa: Edições Sílabo.

- Martha Donny Mosquera, M. (2009). El significado del control interno contable en las entidades públicas. Retrieved from <http://search.proquest.com/docview/334464823?accountid=26357>
- Morais, G., & Martins, I. (2007). Auditoria Interna. Lisboa: Áreas Editora.
- Nest, R. A., & Broeker, M. M. (1967). Audit Problems Relating to Review of Internal Control. *The Journal of Accountancy*.
- O'Higgins, T. (2010). Audit Committees in the Public Sector. [Article]. *Accountancy Ireland*, 42(1), 18-21
- Ordem dos Revisores Oficiais de Contas. (2000). *Manual do Revisor Oficial de Contas: Directriz de Revisão/Auditoria 410*. Lisboa: OROC.
- Pickett, K. H. S. (2010). The Internal Auditing Handbook (3 ed.). New York: John Wiley & Sons.
- Pinheiro, J. L. (2008). Auditoria Interna: Manual Prático para Auditores Internos. Lisboa: Editora Rei dos Livros.
- Rae, K., & Subramaniam, N. (2008). Quality of internal control procedures; Antecedents and moderating effect on organisational justice and employee fraud. *Managerial Auditing Journal*, Vol. 23(2), 104-124. doi: 10.1108/02686900810839820
- Rae, K., Subramaniam, N., & Sands, J. (2008). Risk Management and Ethical Environment: Effects on Internal Audit and Accounting Control Procedures. 6(1). Retrieved from <http://www.cmawebline.org/joomla4/images/stories/JAMAR%202008%20Winter/JAMAR-v6.1-%20Risk%20Management%20and%20Ethical%20Environment.pdf>
- Raghavan, K. (2011). Municipal governments' (mis)governance. *International Journal of Disclosure and Governance*, 8(2), 194-207.
- Root, S. J. (1998). Beyond COSO: Internal Control to Enhance Corporate Governance. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Silva, J. M. (2010). Direcção, liderança e autonomia das escolas. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10400.8/331>
- Tuckman, B. W. (2000). *Manual de Investigação em Educação* (4ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Unegbu, A. O., & Mohammed, I. K. (2011). Effectiveness of Internal Audit as Instrument of Improving Public Sector Management. [Article]. *Journal of Emerging Trends in Economics & Management Sciences*, 2(4), 304-309.

Van Gansberghe, C. N. (2005). Internal Auditing in the PUBLIC SECTOR. [Article]. *Internal Auditor*, 62(4), 69-73.

Varela, E. R., Venini, A. A., & Scarabino, J. C. (2009). Normas Sobre Procedimientos Administrativos Y de Control Interno de la Superintendencia de Seguros de la Nación su Impacto en el Mercado Asegurador Vol. 23. U. d. C. E. L. Americano (Ed.) (pp. 65-80). Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3394530>

Ventura, A., Castanheira, P., & Costa, J. A. (2006). Gestão das Escolas em Portugal. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4.

Verschoor, C. C., EdD, CPA, CMA, CFE. (2010). Internal Audit Capability Model (IA-CM): For The Public Sector. *Internal Auditing*, 25(6), 45-46. Retrieved from <http://search.proquest.com/docview/818843969?accountid=26357>

Vijayakumar, A. N., & Nagaraja, N. (2012). Internal Control Systems : Effectiveness of Internal Audit in Risk Management at Public Sector Enterprises. [Article]. *BVIMR Management Edge*, 5(1), 1-8.

#### ▪ **LEGISLAÇÃO:**

Lei de 29 de agosto de 1905 – Reforma da Instrução Pública

Decreto nº 471, de 6 de maio de 1914 – Cria o Conselho Administrativo nos Liceus e regula a sua constituição e atribuições

Decreto nº 3695, de 24 de dezembro de 1917 – Confere aos Liceus Autonomia Administrativa

Decreto nº 15942, de 11 de setembro de 1928 – Autorização de empréstimo para construção e grandes reparações dos edifícios onde funcionam os Estabelecimentos de Ensino Lical

Decreto n.º 15947, de 12 de setembro de 1928 - Reforma do Ensino Liceal

Decreto n.º 20741, de 18 de dezembro de 1931 – Estatuto do Ensino Liceal

Decreto-Lei n.º 27084, de 14 de outubro de 1936 - Reforma do Ensino Liceal

Decreto-Lei n.º 36508, de 17 de setembro de 1947 - Reforma do Ensino Liceal

Lei n.º 5/73, de 25 de julho de 1973 - Lei de Bases do Sistema Educativo.

Decreto-Lei n.º 513/73, de 10 de outubro de 1973 - Altera as estruturas administrativas dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário.

Decreto-Lei n.º 221, de 27 de maio de 1974 - Legaliza o processo de eleição das comissões de gestão e regula o seu funcionamento.

Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro de 1974 - Estabelece um novo ordenamento da administração e gestão das escolas.

Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro de 1976 - Aprova o regime de gestão dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário.

Decreto-Lei n.º 259-A/80 de 6 de agosto de 1980 - Cria as Delegações da Direção-Geral de Pessoal.

Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março de 1984 – Delimitação e coordenação das atuações da administração central, regional e local em matéria de investimentos.

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro de 1986 - Lei de Bases de Sistema Educativo

Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro de 1989 - Estabelece o Regime Jurídico de Autonomia das Escolas.

Despacho Conjunto n.º 19/SERE/SEAM/90, de 15 de maio de 1990 – Constitui as Escolas Básicas Integradas

Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio de 1991 - Define o Regime de Direção, Administração e Gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundário.

Portaria n.º 747-A/92, de 30 de julho de 1992 - estabelece o processo de concursos e recrutamento do director executivo.



Despacho Conjunto n.º 73/SEAE/SEEI/96, de 10 de julho de 1996 - Define os Agrupamentos de Escolas que, a partir do ano lectivo de 1996/97, integrarão os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, bem como as condições do desenvolvimento dos respetivos projetos.

Despacho n.º 147-B/ME/96, de 1 de agosto de 1996 - Define o enquadramento legal de constituição dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, a partir do ano lectivo de 1996/97.

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio de 1998 - Aprova o regime jurídico da Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas.

Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho de 1998 - Institue o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado,

Lei n.º 24/99, de 22 de Abril - Altera o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio de 1998, por apreciação parlamentar.

Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto de 2000 - Fixa os requisitos necessários para a constituição de agrupamentos de estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, bem como os procedimentos relativos à sua criação e funcionamento

Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro de 2000 - Aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Setor da Educação (POC — Educação)

Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de outubro de 2002 - Lei Orgânica do Ministério da Educação.

Despacho n.º 13313/2003, de 8 de julho de 2003 - Ordenamento da rede educativa em 2003-2004

Decreto-Lei n.º 75/2008, 22 de Abril de 2008 - Aprova o regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré -Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário

Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, de 14 de junho de 2010

Portaria n.º 1181/2010, de 16 de Novembro de 2010 – Define os procedimentos de criação, alteração e extinção dos Agrupamentos de Escolas

Despacho nº 5634-F/2012, de 26 de abril de 2012 – Reorganização da Rede Escolar  
(Agregação de Escolas)

## **WEBGRAFIA**

<http://www.portugal.gov.pt> [Consult. 18 de março de 2013] Agregação de Escolas

<http://profslusos.blogspot.pt> [Consult. 18 de março de 2013] Primeira fase de Agregações

<http://www.tvi24.iol.pt> [Consultado em 18 de março de 2013] Mega Agrupamentos

<http://www.jn.pt> [Consultado em 18 de março de 2013] Agregação de Escolas

<http://www.publico.pt> [Consult. 18 de março de 2013] Fim do Processo de Agregação

<http://www.dgae.mec.pt> [Consultado em 20 de junho de 2013] Lista de Escolas

<http://www.ine.pt> [Consultado em 20 de junho de 2013] Estrutura Escolar

<http://www.ipleiria.pt> [Consultado em setembro de 2013] Manual Controlo Interno IPL

[http://www.lum.com.br/portfolio/safegap/acoes\\_implementacao.htm](http://www.lum.com.br/portfolio/safegap/acoes_implementacao.htm)